



Número 112/2010

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA
ANÁLISE AMBIENTAL E DINÂMICA TERRITORIAL**

RAFAEL GALEOTI DE LIMA

**O PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO DO
PLANEJAMENTO TERRITORIAL – ESTUDO DE CASO DO
MUNICÍPIO DE SANTOS/SP**

Dissertação apresentada ao Instituto de
Geociências como parte dos requisitos para
obtenção do título de Mestre em Geografia,
Análise Ambiental e Dinâmica Territorial

ORIENTADORA: Professora Doutora Regina Célia de Oliveira

CAMPINAS – SÃO PAULO

Dezembro de 2009

**Catálogo na Publicação elaborada pela Biblioteca
do Instituto de Geociências/UNICAMP**

L628p Lima, Rafael Galeoti.
Os planos diretores como investimento do planejamento territorial – estudo de caso do município de Santos/SP / Rafael Galeoti de Lima--Campinas,SP.: [s.n.], 2009.

Orientador: Regina Célia de Oliveira.
Dissertação (mestrado) Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências.

1. Urbanização – Santos (SP). 2. Planejamento urbano – Santos (SP). I. Oliveira, Regina Célia. II. Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências. III. Título.

Título em inglês The director plans like an instrument of territorial planning – case study the city of Santos/SP.

Keywords: - Urbanization – Santos (SP);
- Urban planning.

Área de concentração: Análise Ambiental e Dinâmica Territorial

Titulação: Mestre em geografia.

Banca examinadora: - Regina Célia de Oliveria;
- Adriana Maria Bernardes da Silva;
- Rita de Cássia Martins de Souza.

Data da defesa: 18/12/2009

Programa de Pós-graduação em Geografia.



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA
ÁREA DE ANÁLISE AMBIENTAL E DINÂMICA TERRITORIAL

AUTOR: Rafael Galeoti de Lima

“O Plano Diretor como instrumento do Planejamento Territorial – estudo de caso
do Município de Santos/SP

ORIENTADORA: Profa. Dra. Regina Célia de Oliveira

Aprovada em: 18 / 12 / 2009

EXAMINADORES:

Profa. Dra. Regina Célia de Oliveira

- Presidente

Profa. Dra. Adriana Maria Bernardes da Silva

Profa. Dra. Rita de Cássia Martins de Souza

Campinas, 18 de dezembro de 2009

**Em memória de Júlio Galeotti (1914 – 1972),
mais brasileiro que muitos brasileiros,
alguém que se orgulharia desta realização.**

Agradecimentos

Não posso deixar de, em primeiro momento, agradecer a Deus, pois só por Sua vontade este trabalho pôde ser realizado e entregue. Sem o Seu apoio, este projeto jamais teria sido sequer elaborado. Filho rebelde que sou, vejo hoje a grandeza Dele nesta realização. Obrigado por tudo.

Neste plano, há que se agradecer imensamente à uma grande lista de pessoas e instituições, sem as quais certamente também não conseguiria chegar ao fim desta maratona. Primeiramente, agradeço à CAPES pelo financiamento dado por dois anos à minha pesquisa, sem o qual teria grandes dificuldades em realizar diversas etapas deste trabalho. Agradeço também à Prefeitura Municipal de Santos, à Defesa Civil de Santos e à AGEM (Agência Metropolitana da Baixada Santista), pela atenção dispensada e pelo material disponibilizado. Agradeço especialmente a Mabel Moreira, Fernanda Meneghello e Elaine Mattar, da Prefeitura Municipal de Santos, Emerson Marçal, Eng. Manoel Picado, Gilson Silveira e Paulo Renato, da Defesa Civil de Santos, e Tamara Gakiya, da AGEM, pela generosidade e prestatividade em colaborar em etapas distintas deste trabalho.

À professora Regina Célia de Oliveira, amiga e orientadora deste trabalho, pela enorme paciência e pela dedicação que teve ao longo desses anos para comigo, mesmo com tanta geniosidade e reconhecida teimosia. Nosso tempo juntos foi para mim de intenso aprendizado, em todos os sentidos que esta palavra pode ter. Profissional extremamente aplicada, pessoa realmente admirável, merece todos os meus agradecimentos, bem como, meus sinceros aplausos.

Aos professores que contribuíram em algum momento com minha pesquisa. Professoras Adriana Maria Bernardes da Silva e Arlete Moysés Rodrigues, pelas fartas sugestões dadas quando de minha qualificação, bem como pela generosidade em me atender sempre que precisei de novas visões e novos conceitos, em diálogos muito ricos e satisfatórios. Ao professor Ricardo Abid Castillo, pelas ótimas indicações de bibliografia quando da elaboração deste projeto.

Aos professores Archimedes Perez Filho, Arlete Moysés Rorigues (novamente), Claudete de Castro Silva Vitte, Luci Hidalgo Nunes e Regina Célia Bega dos Santos, pela grande fartura de conhecimento que foram as disciplinas cursadas, oferecidos pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia da UNICAMP. À professora Rita de Cássia Martins de Souza, grande amiga de tempos anteriores à este projeto, pela prontidão em aceitar meu convite, bem como por sua grande amizade para comigo.

Aos funcionários do Instituto de Geociências, muito prestativos em me atender em quaisquer momentos. Em especial, às meninas da Secretaria de Pós-Graduação do IG, por tamanha prestatividade, competência e especial carinho dado esse tempo todo.

Aos grandes amigos que colaboraram em partes deste trabalho, sempre muito generosos em auxiliar em diferentes etapas do desenvolvimento desta pesquisa, em especial: Fernanda Cristina, Pedrão Bacci, Marcelo Gigliotti, Fernando Baroni, Raul Amorim. Sempre muito divertido e agradável tê-los. À Fabiola Manzini, pessoa realmente especial, pela grande ajuda dada de ultima hora, de prontidão.

Aos amigos Leandro Trevisan, Cristiano Quaresma, Cristiane Barros, Clemente Macia, parceiros da Sala 12 do prédio da pós, pelos papos com café que geraram amizades, momentos essenciais de descontração.

Aos amigos queridos da faculdade, em especial: Marina Sória e André Celarino, Cleide de Souza, Muriel Lessi e Thiago Pimenta, pelos papos as vezes tão extensos, pelos momentos tão divertidos, e principalmente, por me aturarem tão pacientemente. Obrigado também aos amigos do basquete do IG as terças e quartas, bons companheiros responsáveis por vários ótimos momentos.

Aos queridos amigos, professores e alunos, da ONG Cursinho Professor Chico Poço, onde lecionei durante todo o tempo desta pesquisa. É um grande prazer e honra estar com vocês, durante minhas aulas ou fora delas, neste trabalho tão gratificante e especial. Em especial, agradeço aos amigos Rafael Pellizzer, grande pessoa que me ajudou sempre que preciso; Victor da Silva, que soube me compreender em todos os momentos em que tive que me ausentar de

meus compromissos; Eduardo Martini, pessoa das mais doces que já conheci, parceiro de grandes conversas às sextas feiras a noite; e minha querida Carol Rio, grande amiga de todas as horas, boas e ruins.

Aos moradores da República Viracopos, onde prazerosamente morei por sete anos desde meu ingresso na faculdade, tanto os que lá continuam como os que de lá já saíram, pela grande amizade, parceria, cumplicidade e carinho, na esperança e na sincera vontade de ainda tê-los por longo tempo, dentro e fora do meio profissional. Meus irmãos.

Aos amigos distantes, em especial Ricardo Lourenço, Luis Renato, Marcel Maion, Majore Souza, Bruno Brandão, Giulliano Coutinho, Juliana e Marina Santana, Mariana Bandoli, Mário e Vinicius Tavares, Rodrigo Araujo, Jucilaine Duarte e Ariane Spina, pela torcida e pelas orações feitas em meu nome, em vários estágios da caminhada até este sucesso. Distâncias meramente físicas nos separam.

Aos meus pais, Seu Zacarias e Dona Toninha. Minhas referências, meus exemplos, meu porto seguro. Um beijo grande, pela paciência, pela ajuda, pela compreensão por minha ausência para dedicar-me a este trabalho. Não me permito hoje pensar diferente: meu maior orgulho é minha origem. São vocês.

Tenho a sensação de ignorar alguém. Alguém que certamente deveria estar aqui, um lamentável esquecimento. Desculpem, caros amigos, se os ignorei neste apressado texto, mas acreditem, no coração já os agradei imensamente há muito tempo. Ao final desta longa lista de agradecimentos, lembro-me que durante muito tempo queixei-me da solidão que senti ao longo deste trabalho de mestrado. Estava completamente enganado: muitas pessoas realmente maravilhosas passaram por minha vida neste período. Admitindo tal erro, resta-me somente voltar ao início desta longa lista e agradecer novamente a Deus, tanto pelo trabalho que agora entrego, como por tantos amigos fantásticos que por mim passaram e certamente ficaram.

Obrigado novamente Senhor.



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA
ANÁLISE AMBIENTAL E DINÂMICA TERRITORIAL

**O Plano Diretor como Instrumento do Planejamento Territorial – Estudo de
Caso do Município de Santos/SP**

Resumo

A crescente e consolidada urbanização, tendo o urbano como o atual meio de vida preponderante em qualquer sociedade ao redor do planeta, tem como consequências a saturação e a fadiga das grandes cidades: os elementos naturais da paisagem tornam-se fatores de risco, os conflitos sociais são intensificados, o desenvolvimento econômico se estabiliza, de acordo com que a cidade torna-se um organismo de cada vez maior complexidade. O planejamento público, visto em tal cenário com uma possível “salvação” para o “caos instaurado” no meio urbano, aparece como ferramenta fundamental para a continuidade das relações naturais e humanas existentes no escopo da cidade. Em vista do atendimento prioritário a determinados aspectos presentes na cidade, geralmente o desenvolvimento econômico da mesma, no entanto, outros determinados aspectos de igual relevância acabam por ser negligenciados, ou tratados secundariamente, e tal equívoco acaba por acarretar consequências que, ironicamente, atrasam o desenvolvimento econômico da cidade e a dinâmica social da mesma, bem como, intensificam a degradação dos aspectos naturais do determinado recorte a ser estudado e planejado. Não raro, encontram-se desastres naturais de pequena e média escala que, em vista de um mal planejamento público, que não considera a realidade física das áreas em foco, provocam enchentes em áreas importantes da cidade, soterramento de casas e outras edificações, além de perda da qualidade de vida no meio ambiente urbano; da mesma forma, o estrangulamento das vias de circulação locais pelo excessivo contingente de veículos de carga e de transporte de passageiros é responsável pela inviabilidade de bens e mercadorias em área urbana, de forma a trazer desvantagens econômicas para a mesma. Entendendo-se o plano diretor como uma ferramenta básica (e polêmica) para o planejamento oriundo do poder público, este trabalho tem por objetivos o estudo de como este, o plano diretor, dá seu tratamento para as questões consideradas de grande urgência no cenário urbano consolidado, numa cidade considerada, ao mesmo tempo, paradigmática e peculiar para tais discussões: a cidade de Santos, em São Paulo. Trata-se de uma área peculiar por três motivos primordiais, a serem pontuados: a alta complexidade da dinâmica dos elementos naturais presentes na área, naturalmente suscetível a escorregamentos de massa e enchentes; sua ocupação que remete-nos aos tempos do descobrimento, anterior a qualquer esboço de planejamento público no Brasil; e sua importância econômica, devido à zona portuária, para o escoamento produtivo estadual e nacional. O escopo deste trabalho tem por intuito analisar o planejamento da cidade de Santos através do Plano Diretor, no que se refere à forma como as questões referentes ao espaço geográfico são tratadas em dias atuais, bem como, no que se refere à evolução do planejamento público local, pela comparação com Plano Diretor elaborado na década de 60.

Palavras chave: Urbanização, Planejamento Público, Santos/SP



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA
ANÁLISE AMBIENTAL E DINÂMICA TERRITORIAL

The director plans like an instrument of territorial planning – case study the city of Santos/SP.

Abstract

The growing and consolidated urbanization, being the urban the preponderant way of life in any society around the planet, has as consequences the reach of a saturation point and fatigue in big cities: the natural elements of the landscape becomes risky factors, the social conflicts are intensified, the economic development is established, according to the city, that becomes an organism of great complexity. The public planning, in this scenario, can be the “salvation” for the “installed chaos” in the urban environment and appears as a fundamental tool for the continuity of natural and human relationships that exist in the city scope. Due to the priority of determined aspects in the city, usually the economic development of it, however, other aspects that are also relevant end up neglected, or treated secondarily, and this mistake can create consequences that, ironically, delay the economic development of the city and its social dynamic, and they also intensify the degradation of natural aspects of determined parts to be studied and planned. Not rarely, small and medium scaled disasters are found, due to a bad public planning, that does not consider the physical reality of the focused areas, provokes floods in important areas of the city, landslides that destroy houses and other buildings, besides the loss of life quality in the urban environment; at the same way, the streets bottlenecks caused by the excessive number of vehicles are responsible for the unfeasibility of assets and goods in the urban area, in order to bring economic disadvantages for itself. Understanding the Director Plan as a basic (and polemic) tool for the planning coming from the public power, this work has as an objective the study of how this Director Plan treats these questions, considered urgent in the consolidated scenario, in a city considered, at the same time paradigmatic and peculiar, for such discussions. The city of Santos, in São Paulo is a peculiar area for three main reasons, to be shown: the high complexity of the natural elements dynamic that exists in the area, naturally susceptible to massive landslides and floods; its occupation that takes us to the times of discovery, before any kind of public planning in Brazil; and its economic importance due to its harbor zone, for the state and national productive outflow. The scope of this work aims to analyse the planning of the city of Santos through the Director Plan, referring to the way the questions about the geographic space are treated nowadays, as well as referring to the local public planning evolution, in comparison to the Director Plan elaborated in the 60’s.

Key Words: Urbanization, Public Planning, Santos/SP.

<u>1 - INTRODUÇÃO</u>	1
<u>2 – A CONSOLIDAÇÃO DO ESPAÇO PELO HOMEM E A URGÊNCIA DO PLANEJAMENTO</u>	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
2.1 – Discussões Iniciais.....	Erro! Indicador não definido.
2.2. - Da formação das cidades modernas à problemática ambiental urbana....	Erro! Indicador não definido.
2.3 - O Planejamento como ferramenta de “ordenação do caos”	Erro! Indicador não definido.
2.3.1 - Planejar a cidade: as obscurecências	Erro! Indicador não definido.
2.3.2 - O planejamento hoje: a questão das escalas de análise.....	Erro! Indicador não definido.
2.3.3 - Os instrumentos de planejamento e gestão	Erro! Indicador não definido.
2.3.4 – Os Planos Diretores como o norte do planejamento	Erro! Indicador não definido.
<u>3 - APRESENTAÇÃO DA ÁREA: SANTOS E A BAIXADA SANTISTA</u>	77
3.1 – As especificidades de Santos	90
3.2 - Os Planos Diretores de Santos.....	104
3.2.1 - O Plano Diretor Físico de Santos de 1968	105
3.2.2 - Estrutura e abordagens do Plano Diretor Físico de Santos de 1968.....	Erro! Indicador não definido.9
3.2.3 - Uma releitura: o Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana de Santos de 1998...	115
<u>4 - DISCUSSÕES</u>	123
<u>5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS</u>	133
<u>6 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</u>	137

Índice de figuras:

Figura 1 – A Baixada Santista no contexto do Estado de São Paulo – p. 78

Figura 2 – Santos no contexto da Baixada Santista – p. 91

Índice de fotos:

Foto 1 – Visão Panorâmica de Santos – p. 92

Foto 2 – Morro da Caneleira – p. 94

Foto 3 – Morro de São Bento – p. 94

Foto 4 – Morro de Santa Teresinha – p. 95

Foto 5 – Escorregamento de massa em fundo de residência – p. 96

Foto 6 – Palafita alagada por enchente – p. 96

Foto 7 – Canal artificial de drenagem – p. 98

Foto 8 – Muro de contenção de escorregamentos em via pública – p. 98

Foto 9 – Avenida Ana Costa, no centro de Santos - 103

Foto 10 – Jardim da Orla, o maior jardim linear da América Latina – p. 103

Índice de quadros:

Quadro 1 - Comparação sintética entre os Planos Diretores de Santos elaborados em 1968 e 1998 – p. 128

1 - Introdução

Desde os primórdios, o homem, em sua busca incessante por comida, em períodos de sedentarismo ou de nomadismo, apresenta um esboço do que hoje conhecemos como preocupação com as questões ambientais, pois, desde tais períodos, o homem sabe que é do meio ambiente que advém seu sustento, e dessa forma, faz-se necessário, desde tais épocas remotas, a preocupação com o uso controlado e sustentável dos recursos naturais a sua volta, de forma a maximizar a disponibilidade de comida em um determinado local em que se esteja instalado, de forma provisória ou permanente, mesmo que tal preocupação seja algo instintivo, sem os rótulos que aplicamos à tal conhecimento em dias atuais, à luz da ciência moderna. É sabido, no entanto, que desde tais tempos aglomerações humanas são responsáveis pelo esgotamento dos recursos disponíveis nas regiões onde se encontram, de forma que uma ocupação mal planejada de uma determinada área, que não respeita seus limites naturais e não considera as diversas relações humanas que ali ocorrem, tenderá fatalmente a acarretar graves problemas estruturais para a sociedade.

MATUS (1993) aponta que, dessa forma, faz-se necessário o planejamento público, de forma a ordenar a ocupação humana em uma determinada área natural, evitando ao máximo o possível conflito entre interesses sociais entre si e as questões ambientais, lembrando-se sempre que tanto as ações antrópicas como o funcionamento do sistema natural são dinâmicos, e que por isso necessitam de planos de ação contínuos. O autor define, dessa forma, que

“(...) o planejamento não é outra coisa que tentar submeter à nossa vontade o curso encadeado dos acontecimentos cotidianos, os quais determinam uma direção e uma velocidade à mudança que inevitavelmente experimenta um país em decorrência de nossas ações”. (MATUS, 1993, pp. 9)

Em dias atuais, o que se observa é que, no contexto de urbanização acelerada e de maior conhecimento científico produzido, justamente para tentar suprir tais necessidades de contato com o meio ambiente, o homem, já organizado

em sociedade, tende a acelerar cada vez mais sua produção de conhecimento das leis do meio natural, assim como, das normas subjetivas de relacionamento entre determinados agentes da sociedade, para tentar maximizar seu uso dos recursos naturais, de forma a garantir maior durabilidade dos recursos existentes, e também numa tentativa intensa de retardar os já existentes impactos ambientais, produzidos, de forma acelerada, numa época em que se acreditava que o planeta Terra era disposto de forma a atender, de modo indefinido, as necessidades humanas. Da mesma forma, as relações entre agentes atuantes na sociedade acabam por gerar conflitos cada vez mais profundos de grupos de interesses dentro de um mesmo território, transformando o espaço geográfico em um espaço de lutas e contradições, onde certamente qualquer grupo terá prejuízos ao tentar atingir seus objetivos.

Assim, o planejamento territorial, que não se dá mais de forma individual, mas agora é uma função coletiva, pelo Estado ou por demais agentes sociais (empresas, ONGs, órgãos sociais), ganha força em dias atuais, pois, mesmo com todo o avanço tecnológico já existente, o ser humano sabe que, assim como outros animais, ainda depende dos recursos naturais que o cerca, para fins de desenvolvimento científico, econômico e social, e mesmo para a sobrevivência do indivíduo. MORAES (1994), no entanto, aponta para o fato de que nem sempre as políticas públicas tomadas, para que meio ambiente e relações sociais sejam satisfatoriamente atendidas, apresentam resultados que sejam coerentes com as necessidades ambientais de um determinado recorte espacial a ser planejado.

Mas a questão, no entanto, torna-se mais complexa, de forma linear, à medida em que as relações humanas se tornam também mais complexas. Hoje, observa-se que o ser humano, diferentemente do homem primitivo citado anteriormente, se relaciona com muito mais do que com seu pequeno grupo, todos com maior capacidade de relacionamento com diferentes grupos sociais, que não o que pertence, e não para fins de sobrevivência, apenas. O ser humano moderno, calcado em todo o seu conhecimento científico já produzido, mantém-se relacionado com diversos outros seres humanos, em diferentes locais, seja nas grandes cidades modernas, embrenhadas em tecnologia, em indústrias, em problemas sociais crescentes, em desigualdades sociais e econômicas. Não se

trata mais de simples sobrevivência, mas de formas de viver diferenciadas: para que haja tal sobrevivência, o homem moderno, à luz da ciência que avança a passos largos, terá que se envolver em questões que vão muito além de uma relação simples com o meio ambiente. DEMANGEON (1952) aponta no excerto abaixo que a própria definição de meio ambiente precisa ser retomada, considerando-o agora como um todo, um conjunto de mútua influência entre elementos naturais e humanos no meio geográfico:

“A expressão de meio geográfico é mais compreensiva que a de meio físico; ela engloba não somente as influências naturais que podem-se exercer, mas ainda, uma influência que contribui para formar o meio geográfico, o ambiente total, a influência do próprio homem”. (DEMANGEON, 1952, p. 28)

Uma questão levantada por SANTOS (1979) é que, além de sua simples interação com o meio em que vive, no período atual também esbarramos em questões econômicas, necessariamente integradas ao planejamento público com as crises do sistema capitalista, de forma justificada pelas teorias de John Keynes, durante a crise do capitalismo da década de 30. O autor afirma ainda que tal incorporação das questões econômicas ao cenário do planejamento público é justificável, ao se observar que

“(...) a economia se realiza no espaço e não pode ser entendida fora desse quadro de referência. Sempre que a economia divorcia o homem do capital tipificado pelos meios de produção e disassocia o capital do próprio espaço que ele modifica, suas formulações estão destituídas do espaço e do homem”. (SANTOS, 1979, pp. 11).

O autor ainda aponta que o planejamento público atual é realizado de forma a manter as desigualdades sociais provocadas pelo capital, e condena tal forma de planejar o espaço. Tal idéia é corroborada por MORAES (1994), quando o autor aponta que *“no Brasil, um dos traços de nossa formação política, expressa exatamente a prática das 'transformações pelo alto', em que a coisa pública é tratada como negócio das elites”*. (MORAES, 1994, pp. 57)

Assim, observa-se que o planejamento moderno tende a atender certas prioridades, em meio à tanta complexidade técnica, principalmente nas grandes cidades, focos nítidos de tal emaranhado de informações e agentes sociais e econômicos, agindo ao mesmo tempo.

Dentre os diversos agentes gestores atuantes no cenário das grandes cidades, em âmbito nacional ou mundial, é função dos planos diretores o apontamento de premissas básicas para o planejamento de uma determinada área, de forma a apontar um norte para as discussões acerca de quais ações são efetivas no escopo das intervenções espaciais e/ou sociais.. Estes, os planos diretores, são entendidos como uma ferramenta disciplinadora de ações na tomada de decisões não acabadas, haja visto, o caráter de mobilidade que encerra suas ações. Nesse sentido, nos atuais dias da chamada globalização, cada vez mais um número maior de agentes influentes nas decisões públicas surge, em vista dos diferentes fenômenos econômicos, sociais e também ambientais que tal paradigma acarreta. MORAES (1994) aponta, no entanto, que ainda é o Estado que realiza a intermediação dentre tais agentes. Sobre a questão ambiental, o autor aponta que o Estado

“(...) manifesta uma situação paradoxal: parte de seu aparelho constitui os principais canais institucionais de defesa da qualidade do meio ambiente, outra parte constitui os principais agentes de degradação. A resolução do paradoxo nos remete ao nível de democratização do regime político vigente, enfim ao grau de controle do Estado pela sociedade”. (MORAES, 1994, pp. 57)

Os planos diretores se constituem em uma ferramenta importante para o planejamento público, guiando, de forma maleável, diversas decisões públicas e privadas tomadas em um determinado recorte espacial. Esta é uma das características mais importantes de tal ferramenta, pois não se trata de um bloco fechado de leis e diretrizes de zoneamento de uso e ocupação do solo. Ao contrário, um plano diretor se caracteriza por uma adaptabilidade aos fatos posteriores, permitindo que, de acordo com interesses públicos e privados específicos, para que tais planos possam ser extrapolados e readaptados à nova realidade local. No entanto, observa-se que, em diversas ocasiões, os planos

diretores não apresentam objetividade ou definição clara acerca das premissas a serem consolidadas no escopo do planejamento público. Compreende-se no entanto, as dificuldades de se realizar um planejamento público em dias atuais nas grandes cidades brasileiras, já que os planos diretores atuais surgem num momento em que tais cidades, em vista de seu crescimento econômico e expansão territorial acelerados, já apresentam graves problemas estruturais, de infra-estrutura, sócio-econômicos, territoriais e ambientais.

A complexidade apontada se faz ainda mais evidente nas regiões litorâneas, onde, além dos diversos fatores que corroboram para a fragilidade ambiental da área, apontada por GUERRA e CUNHA (2001) e ROSS (2005), caracterizada por altas declividades, solos relativamente pouco espessos e de diferentes granulometrias, altos índices de pluviosidade e vegetação densa e característica; os processos urbanos, evidentemente presentes na região em questão, ainda contam com o fator da valorização dos lugares, conforme aponta MORAES (1999), devido ao alto potencial turístico da área em questão.

Dentro das áreas litorâneas brasileiras, merece destaque para este trabalho a região da Baixada Santista, no meso-litoral paulistano. Sobre a urbanização da área em questão, destaca-se o fato de esta ser um processo bastante antigo, em vista das primeiras colonizações no Brasil, e também do escoamento produtivo de boa parte do país, pelo Porto de Santos, conforme aponta ARAÚJO (2000), MORAES (1999) e SCHIFFER (apud DÉAK, 2004). Dessa forma, nota-se que a urbanização da área, altamente densa, se deu de forma desordenada, e grandes sinais de saturação urbana já podem ser notados, como o favelamento, a sub-moradia e a conurbação urbana, esta classicamente exemplificada na região pelos municípios de Santos, São Vicente e Cubatão, conforme ARAÚJO (2000).

Surge, então, o norte deste trabalho: onde se encaixa dentro dos planos diretores atuais, sob a ótica de tantos órgãos formadores de opinião dentro da Baixada Santista, cujo centro administrativo e geográfico é a cidade de Santos, a questão ambiental, que, conforme apontado anteriormente, ainda é grande norteador das decisões públicas adotadas pelos planejadores locais? O que os planos diretores têm a responder sobre os diversos agentes sociais e econômicos que atuam na área em questão, e que certamente já faz de Santos um “campo de

batalha” de interesses diversos? Quais são as prioridades adotadas pelos planejadores públicos atuais, e onde se inserem tais questões sociais atuantes num mesmo recorte territorial? E, por fim, quais apontamentos podem ser feitos a partir de tais tomadas de decisões, quando subestimar o meio natural ou as relações sociais das grandes cidades torna-se um erro a ser remediado em tempos futuros? São questões que permeiam a formação dos planos diretores atuais, mas o que se discute é se tais questões, dentro de toda essa dinâmica urbana brevemente descrita, recebem seu devido destaque, e, em caso negativo, quais são os efeitos que tais imprudências trazem, e para quais grupos sociais são repassados.

Muito embora tenha-se como premissa que tais discussões serão discutidas porém não solucionadas, este trabalho tem como pretensioso objetivo jogar certa luz à tais questões, focando a área de estudo selecionada, a Baixada Santista, descrita detalhadamente em momento posterior. Analisando o caso da cidade de Santos, apontada como sede administrativa da Baixada Santista, pretende-se, a partir da leitura e análise dos planos diretores de 1968 e de 1998 (em vigência em dias atuais, mas em processo de reformulação e atualização), busca-se entender a dinâmica do planejamento público local, de forma a dar destaque para as reais intencionalidades presentes quando da elaboração do planejamento público local, de forma a pontuar se tal planejamento prioriza atender as demandas sociais internas da cidade em questão, ou se este se dá com o intuito primário de garantir a fluidez territorial do município em questão, o mais importante ponto de escoamento produtivo da região Centro-Sul do país.

Para esta discussão, optou-se por uma revisão bibliográfica que seguisse, de forma aproximada, as discussões apontadas nesta introdução. Primeiramente, serão discutidas as formas como o espaço urbano se configurou ao longo do tempo, chegando ao momento atual de saturação urbana observada. Em seguida, mostrar-se-á o planejamento como o desafio de apontar luz às diversas problemáticas urbanas geradas desse processo aparentemente caótico de ocupação no meio urbano. Posteriormente, apresenta-se uma breve discussão acerca dos planos diretores, entendidos pelos autores destacados como uma ferramenta ao mesmo tempo polêmica, no entanto promissora, para a definição das diretrizes que o poder público, em escala nacional, deve tomar para a execução de

suas intervenções espaciais. E, por fim, apresentar-se-á a área de estudo selecionada, a Baixada Santista, tendo como recorte o município de Santos, cidade central política e geograficamente da área em questão, exemplo paradigmático e ao mesmo tempo bastante peculiar de nossas discussões apresentadas.

2 – A consolidação do espaço pelo homem e a urgência do planejamento

2.1 – Discussões Iniciais

Deve-se entender de antemão que, como brilhantemente estudado por alguns geógrafos, a humanidade tem como uma de suas preocupações principais o pensamento geográfico, que, em linhas gerais, entende-se como a preocupação do ser humano em entender e analisar as transformações do espaço ao seu redor. Dessa forma, o homem primitivo, em sua vida nômade e incessante busca de melhores territórios de caça e coleta, já pensava o espaço – iniciava seu desenvolvimento primitivo e ainda pouco consistente de pensar sua organização espacial local, mesmo que de uma forma instintiva, sem dar a essa sua preocupação o rótulo de “pensamento geográfico”, que os geógrafos modernos aplicaram a esse sentimento humano natural. Segundo MORAES (1988),

“Por pensamento geográfico entende-se um conjunto de discursos a respeito do espaço que substantivam as concepções que uma dada sociedade, num momento determinado, possui acerca de seu meio (desde o local ao planetário) e das relações com ele estabelecidas. Trata-se de um acervo histórico e socialmente produzido, uma fatia da substância da formação cultural de um povo. Nesse entendimento, os temas geográficos distribuem-se pelos variados quadrantes do universo da cultura”. (MORAES, A. C. R, 1988, p. 32)

A primeira revolução agrícola, que fez o homem deixar seu caráter nômade para realizar o plantio, foi de grande importância para o avanço de tais faculdades humanas: o homem agora tem que cuidar de “seu” próprio espaço, um espaço “restrito” e demarcado. Não entraremos, aqui, na discussão sobre o surgimento da propriedade privada, embora saibamos que esta se trata de uma das principais responsáveis pelo amadurecimento do pensamento geográfico humano. Percebe-se, por fim, que a sociedade inicia seu modo de organização no campo, com a produção agrícola. Dessa forma, inicia-se a organização espacial como a

conhecemos, em aglomerados urbanos distintos deste os tempos neolíticos, como aponta CASTELLS (1983) no excerto abaixo:

“As investigações arqueológicas mostraram que os primeiros aglomerados sedentários e com forte densidade de população (Mesopotâmia, por volta de 3.500 A.C. Egito 3000 A.C, China e Índia, 3000-2500 A.C.) apareceram no fim do neolítico, no momento em que as técnicas e as condições sociais e naturais do trabalho permitiram aos agricultores produzir mais do que tinham necessidade para subsistir. (...) As cidades são a forma residencial adotada pelos membros da sociedade cuja presença direta nos locais de produção agrícola não era necessária”. (CASTELLS, 1983, p. 19)

De modo geral, percebe-se que, a partir do momento em que a Revolução Industrial se inicia em meados do século XVIII, a sociedade, de forma gradativa, perde suas características de vida no campo, e passa a se aglomerar nos grandes centros urbanos, em busca de novas oportunidades, de acordo com a lógica do capital, sistema de produção e reprodução humana vigente ainda em dias atuais, e também de acordo com o novo paradigma econômico vigente, a indústria como principal pólo de atração de capital para locais e indivíduos. Cidades centrais do espaço geográfico, especialmente no atual período técnico científico informacional (SANTOS, 1992) ganham corpo demográfico, alterando a forma de vida humana: se antes a humanidade tinha como características principais a dispersão pelas grandes áreas agrícolas mundiais, por subsistência ou por produção e comércio de mercadorias primárias ou pouco transformadas, e pouca densidade demográfica; o novo modo de vida, calcado nas bases industriais e capitalistas, apresenta a humanidade, grosso modo, concentrada cada vez mais em pequenos espaços urbanos, de densidade populacional crescente. O homem adota como sistema produtivo o capitalismo, que traz consigo a industrialização, o modo de vida no cenário urbano. SINGER (1998) aponta para uma sequência lógica para a geração dos grandes centros populacionais metropolitanos: a concentração do capital (que no Brasil se dá pela aglomeração do capital agrícola, especialmente na Região Sudeste e, em menor escala, no Nordeste) gera a atração e concentração de indústrias que, como novo principal modo de produção de capital moderno, gera a atração demográfica. O autor aponta que é o excedente do campo, de capital e de

força de trabalho, a responsável pela industrialização da cidade, como no excerto abaixo:

“(...) A cidade se apropria de uma parcela ponderável de um excedente cada vez maior. Ela cresce de forma contraditória. Vêm ter a ela todos os que possuem rendas elevadas para gastar, inclusive agentes comerciais e financeiros do capitalismo europeu e norte americano. Mas ela atrai também uma massa de migrantes do campo, inicialmente do campo europeu no qual a penetração do capitalismo dissolve antigas relações de produção e libera força de trabalho”. (SINGER, 1998, pp. 111/112)

A realidade urbana, por sua vez, mostra-se como um recorte do espaço geográfico de cada vez maior complexidade. Nota-se, nas aglomerações urbanas de diferentes tamanhos e posições na truncada rede social e econômica, uma complexa variedade de elementos que tangem no meio urbano sua reprodução, parcial ou total. A cidade, dessa forma, torna-se importante centro de concentração de poderes e interesses, econômicos, políticos, ambientais e sociais, no mesmo recorte espacial, o meio urbano. A cidade torna-se o palco central dos conflitos entre tais interesses, e o cidadão se insere no meio dessa complexidade.

“Temos à nossa frente um *duplo processo* ou, se preferir, um processo com dois aspectos: industrialização e urbanização, crescimento e desenvolvimento, produção econômica e vida social. Os dois ‘aspectos’ deste processo, inseparáveis, têm uma unidade, e no entanto o processo é conflitante. Existe, historicamente, um choque violento entre a realidade urbana e a realidade industrial. Quanto à complexidade do processo, ela se releva cada vez mais difícil de ser apreendida, tanto mais que a industrialização não produz apenas empresas (operários e chefes de empresas), mas sim *estabelecimentos* diversos, centros bancários e financeiros, técnicos e políticos”. (LEFEBVRE, 1991, p. 9)

Nota-se, assim, que é no meio urbano que se encontram, ao mesmo tempo, a maior concentração da riqueza material e econômica e da miséria, da saciedade e da carência de condições básicas e essenciais para a dignidade humana, concentração dos serviços essenciais para o funcionamento do sistema de produção e de reprodução de capital, bem como a concentração de grande parte da

força de trabalho, formada por indivíduos às margens do sistema capitalista vigente. Sobre isso, SOUZA (apud DÉAK, 2004) aponta que

“Refletir sobre a política urbana brasileira é uma tarefa intrigante e, sobretudo, necessária quando o país apresenta cerca de 80% da sua população urbanizada. É evidente que isto significa uma magnitude de necessidades no equipamento das cidades que não pode ser atendido de maneira espontânea, ao sabor de regulações que ignoram o espaço geográfico como instância a ser considerada na lida com o denominado *sociedade*”. (SOUZA, apud DÉAK, 2004, p. 113)

Sobre os problemas urbanos, SINGER (1998) realiza a seguinte constatação:

“Afim, o que se objeta a este fulminante crescimento urbano? Obviamente, o contínuo agravamento da problemática urbana: escassez de habitações, levando à expressão de cortiços e favelas, saturação das vias de tráfego, insuficiência dos serviços urbanos básicos, como o abastecimento de água encanada e de esgotos, que atendem proporções cada vez menores da população total, falta de telefones, de vagas nas escolas, de leitos hospitalares, etc. Admite-se também um aumento contínuo do desemprego, da delinquência, da incidência de moléstias mentais, da poluição do meio ambiente”. (SINGER, 1998, p. 121)

É a partir dessa problemática apontada pelo autor que a literatura clássica acerca do planejamento público, que comporta a difícil tarefa de pensar o espaço urbano de forma a ordenar e, soberbamente, tentar solucionar tais questões, aponta o meio urbano como algo caótico, uma afronta à ordem natural, ao colocar, em uma pequena área, um aglomerado enorme de pessoas, gerando diversificados problemas intrínsecos na ordem urbana. JACOBS (2000) aponta que diversos autores consagrados do planejamento urbano clássico apresentam propostas de transformações, numa tentativa utópica de reconstrução do meio urbano, sem no entanto considerar questões que não perpassam pelo paisagístico e arquitetônico. Ainda segundo a autora, o planejamento público mundialmente adotou idéias de transformações paisagísticas como as de Geddes e Howard em larga escala, sendo

que, no entanto, tais transformações sequer amenizaram os problemas estruturais da cidade:

“(...) É tolice planejar a aparência de uma cidade sem saber que tipo de ordem inata e funcional ela possui. Encarar a aparência como objetivo primordial ou como preocupação central não leva a nada, a não ser problemas.

(...)

E dizia mais: há um aspecto ainda mais vil que a feiura ou a desordem patentes, que é a máscara ignóbil da pretensa ordem, estabelecida por meio do menosprezo ou da supressão da ordem verdadeira que luta para existir e ser atendida”. (JACOBS, 2000, p. 14)

Do ponto de vista de LEFEBVRE (2001), o problema estrutural da cidade, hoje, tange às questões da inserção do capitalismo moderno da forma como ele se insere no cenário urbano atual. É o meio de produção que transforma a cidade num produto a ser consumido por quem tem poder aquisitivo para tal, e a cidade não é feita para o cidadão, mas para o favorecimento da reprodução do capital. A cidade, dessa forma, tem seu valor de troca ampliado, enquanto que o valor de uso, ou seja, o desenvolvimento da cultura do cidadão, é deixado à segundo plano.

“Quando a exploração substitui a opressão, a capacidade criadora desaparece. A própria noção de ‘criação’ se detém ou degenera, miniaturizando-se no ‘fazer’ e na ‘criatividade’ (o ‘faça-você-mesmo’, etc.). O que traz argumentos para apoiar uma tese: *a cidade e a realidade urbana dependem do valor de uso. O valor de troca e a generalização da mercadoria pela industrialização tendem a destruir, ao subordiná-las a si, a cidade e a realidade urbana, refúgios do valor de uso, embriões de uma virtual predominância e de uma revalorização do uso*”. (LEFEBVRE, 2001, p. 6)

Essa lógica, no entanto, implica numa questão apontada por SINGER (1998):

“Uma das características da economia capitalista é que as desvantagens da aglomeração, embora causadas fundamentalmente pelas empresas privadas, acabam tendo seus custos socializados, já que a solução dos problemas assim suscitados cabe ao poder público, que financia as obras como fundos tributários arrecadados de toda a população. Assim, a indústria automobilística, maior responsável pelos problemas de tráfego que seus produtos ocasionam, não

contribui proporcionalmente mais do que qualquer outro 'município' para sua solução". (SINGER, 1998, pp. 128/129)

Dessa forma, o autor aponta que os custos sociais da reprodução da lógica do capital são transferidos para o poder público, que, ao observar o 'caos urbano' gerado por tais conflitos de interesses (onde, geralmente, o interesse econômico é favorecido e potencializado pela organização espacial produzida), tenta sanar as mazelas urbanas geradas de acordo a dar continuidade à reprodução do capital.

Dentre as mazelas urbanas mencionadas, cabe aqui destacar a problemática que, via de regra, norteará as discussões que serão apresentadas ao longo deste trabalho. Aponta-se a problemática ambiental urbana, fruto do processo contínuo de "inchaço" e conseqüente saturação das cidades (calçadas, sempre, num substrato material e natural, há que sempre realizar tal observação) como o problema de maior relevância, como pode ser constatado pelo crescente destaque dado pela mídia a assuntos relacionados, como o descarte do lixo industrial e doméstico produzido (RODRIGUES, 1998) que, grosso modo, faz-se uma problemática cada vez maior de acordo com o tamanho da cidade e da densidade demográfica, em proporção direta; o assoreamento e a poluição dos rios (o caso do alto curso do Rio Tietê, na metrópole paulistana, é paradigmático, dentre uma possível infinidade de exemplos que aqui poderiam ser pontuados); a poluição atmosférica e suas diversas conseqüências, dentre elas a inversão térmica e os riscos à saúde humana (convenientemente citando o conhecido caso da cidade de Cubatão-SP em meados da década de 90); dentre outros inúmeros impactos ambientais possíveis de serem observados no cenário urbano.

Trata-se, evidentemente, da criação de uma tensão generalizada, midiática, como aponta MENDONÇA (1993) no excerto abaixo:

"É muito comum encontrar entre os meios de comunicação, até mesmo para se caracterizarem como "modernos" ou "inovadores", uma parte voltada ao meio ambiente, embora na maioria das vezes o material esteja inteiramente distante do que se entende e se concebe cientificamente como meio ambiente. (...) A vulgarização de termos como *meio ambiente*, *ecologia*, *natureza* e outros tem apontado muito mais para uma ecologite (doença/inflamação dos ecos/hábitat), do que para o enfoque ecologista no sentido de preservação e

recuperação da natureza ou do meio ambiente” (MENDONÇA, 1993, p. 14, grifos no original)

Tal ressalva do autor, no entanto, não pode fazer com que se perca de vista que há, de fato, uma problemática a ser profundamente entendida, analisada e discutida: a problemática ambiental urbana, que existe fora da psicosfera (parafraseando Milton Santos) criada e descrita pelo autor em questão. E é sobre ela que se deve dar o foco das discussões, dando certa irrelevância à superficialidade da mídia, como apontado anteriormente, mas sem se esquecer disso. Há que se debruçar sobre algo palpável à luz da ciência: a fadiga ambiental do meio urbano. Trata-se de um fato, não de uma especulação. E, como apontado por RODRIGUES (1998), a Geografia se mostra como uma ciência bastante completa para tais estudos, visto o caráter espacial dado por esta.

2.2. - Da formação das cidades modernas à problemática ambiental urbana

Antes do prosseguimento das discussões outrora apresentadas, cabe o exercício de se entender a formação dos grandes centros urbanos modernos no Brasil, e a forma como estes se organizaram de forma “danosa” ao meio natural, como pode ser observado em dias atuais. Muito embora saiba-se de antemão sobre a vasta e rica bibliografia que permeia tais discussões, o entendimento desse processo pode ser considerado essencial para este estudo, bem como para todos os novos estudos geográficos do espaço urbano que proliferam no meio acadêmico. Destaca-se, inicialmente, que a proposição de uma revisão bibliográfica que aponte significativamente para um resumo de toda a bibliografia afim seria um exercício tanto audacioso como impossível, o que, é sabido, atravancaria todo o tempo disponível para o desenvolvimento deste trabalho, sem apresentar resultados sequer significativos. Optou-se, dessa forma, por uma modesta revisão, que leve em conta apenas os pontos essenciais para o contar dessa longa e fundamental história. Eis que se apresenta o foco deste capítulo.

Antes de enfatizar o processo de urbanização brasileiro ao longo dos séculos de existência do país, cabe ressaltar uma importante característica sobre as formas

como uma cidade se organiza e se faz, como pertinentemente aponta CARLOS (2001) no excerto abaixo:

“A diferenciação de enfoque quanto à origem da cidade baseia-se numa concepção teórico-metodológica que nos permite pensar o espaço geográfico enquanto produto das relações entre a sociedade e a natureza (primeira, no estágio inicial). Não podemos dizer que o espaço geográfico existe com o surgimento do homem no planeta; ao contrário, o espaço geográfico só se constitui enquanto produto humano, logo social, na medida em que o homem tem condições de, através de seu processo de trabalho, transformar a natureza e produzir algo diverso dela.

Essa dimensão histórica é fundamental para a compreensão da natureza da cidade. Ela é essencialmente algo *não definitivo*, pois as formas que a cidade assume ganham dinamismo ao longo do processo histórico. A cidade tem uma história”. (CARLOS, 2001, p. 57)

ISNARD (1982) completa tal definição, apontando as formas como este processo transforma o espaço natural, tornando-o espaço das ações humanas sobre o meio:

“O espaço geográfico nasce da projeção do sistema sócio-cultural sobre o sistema ecológico, de uma projeção ativa que o constrói conforme as exigências do objetivo a atingir. Entre o espaço geográfico e o espaço natural há tanto menos concordância quanto a ação humana, informada pela ciência e dotada das suas técnicas, se torna cada vez mais decisiva. Concebido pela sociedade para realizar o seu projeto, o espaço geográfico não pode ser senão a reprodução fiel das suas características e entre a sociedade e o espaço geográfico, a correspondência é uma necessidade imperiosa” (ISNARD, 1982, p. 109)

Parte-se, portanto, dos pressupostos dados por CARLOS (2001), de forma a entender a cidade como fruto de um processo, e analisá-la em período atual seria apenas um recorte de tal dinâmica. Bem como, parte-se também do pressuposto que não há espaço geográfico sem a interação do homem com seu meio, de forma a entender, a partir desse ponto, o conceito de “meio ambiente” como o fruto dessa progressiva interatividade entre elementos naturais e ações humanas.

Primeiramente, destaca-se uma grande diferença a ser apontada sobre a urbanização de países centrais e países periféricos como o Brasil, de colonização recente e calcada na exploração de seus recursos, vinculada ao comércio das metrópoles européias, como apontam BECKER e EGLER (1998) abaixo:

“ (...) Foi então necessário organizar a produção, e as *plantations* de cana de açúcar tornaram-se a base da economia e defesa coloniais.

(...)

O Brasil colonial foi, assim, organizado como uma empresa comercial resultante da aliança entre a burguesia mercantil (inclusive holandesa) e a nobreza. No início da colonização a legislação relativa à propriedade da terra estava baseada na política rural de Portugal. A terra era vista como parte do patrimônio pessoal do rei, como domínio da Coroa, e sua aquisição decorria de uma doação pessoal, segundo os méritos dos pretendentes e os serviços por eles prestados à Coroa” (BECKER e EGLER, 1998, p. 41)

Enquanto que em países europeus, de ocupação e urbanização que remete a tempos anteriores à Idade Média, nas colônias americanas o que se nota é um grande processo de urbanização consolidada em apenas dois séculos, como é o caso do Brasil. Para tal compreensão, cabe destacar a região do Estado de São Paulo, onde se encontra o foco de nossos estudos, apontando que, nas demais regiões do Brasil, cabe a aplicação de pensamentos semelhantes, visto que, segundo CAIADO (1995),

“O Estado de São Paulo possui a mais ampla e complexa rede urbana do país. Estruturada a partir da capital, sua constituição remonta ao século passado, quando, a partir do dinamismo econômico impulsionado pelo complexo cafeeiro, o território passou por um processo contínuo e permanente de ocupação”. (CAIADO, 1995, p. 46)

Inicialmente, ressalta-se a importância do fato de o Brasil, há apenas dois séculos atrás, era predominantemente agrário, voltado para o escoamento produtivo para as metrópoles européias, via portos de navegação. Em São Paulo, temos os plantios de café no interior do estado, interligados pelas grandes malhas ferroviárias que se afunilavam na cidade de Santos, onde localiza-se o até hoje

maior porto de cargas do Brasil. Sobre a formação de tal malha ferroviária, cabe o excerto de AZEVEDO (1980) sobre tal realidade histórica:

“Entre 1870 e 1920, o Brasil conheceu a sua *era das vias férreas*, com um aumento médio, em cada década, de 6000 km. (...) distribuem-se de maneira muito desigual através do território brasileiro, refletindo naturalmente os contrastes do desenvolvimento econômico existentes nas diferentes regiões do país, mas demonstrando a total inexistência de um planejamento ferroviário. (...) Ao mesmo tempo em que imensas áreas do país jamais viram os trilhos de uma ferrovia, muito menos ouviram o silvo das locomotivas, em contrapartida cerca de 60% de nossas vias férreas acham-se encontradas no Sudeste do Brasil”. (AZEVEDO, 1980, pp. 254-256)

Tal cenário foi essencial para consolidação da cidade de São Paulo como pólo concentrador demográfico e financeiro nacional, com a migração de grandes fazendeiros do interior paulista para a metrópole em questão, de onde poderiam acompanhar de perto todo o processo produtivo do café, desde o plantio até o escoamento da produção via férrea, num ponto em que inicia-se o afunilamento da malha ferroviária paulista, até o Porto de Santos, por onde o café era enviado para os compradores europeus. Dessa forma, São Paulo torna-se o principal pólo econômico nacional, impulsionado pela agricultura cafeeira local, propulsora de posterior industrialização na região, como aponta MATTOS (1958) e CANO (1998) nos excertos abaixo:

“Dentro do mundo tropical, não conhecemos nenhum fenômeno agrícola comparável ao do café no Estado de São Paulo. Expandindo-se em suas terras com uma inaudita força de domínio, contribuiu poderosamente para transformar, em menos de um século, a sua paisagem geográfica, povoando-a, urbanizando-a, civilizando-a”. (MATTOS, 1958, p. 7)

“O café, como atividade nuclear do complexo cafeeiro, possibilitou efetivamente o processo de acumulação de capital durante todo o período anterior à crise de 1930. Isto se deveu, não só ao alto nível de renda por ele gerado, mas, principalmente, por ser o elemento diretor e indutor da dinâmica de acumulação do complexo, determinando inclusive

grande parte da capacidade para importar da economia brasileira no período”. (CANO, 1998, p. 136)

Este período é marcado por uma certa especialização de cada cidade da malha urbana paulista: de acordo com sua possível “vocação natural”, pois *“não apenas as etapas da evolu o deixam marcas na fisionomia das cidades. Também certas funções urbanas, quando predominantes, acabam por individualizá-las”*. (AZEVEDO, 1980, p. 162). Nota-se, neste instante que a cidade de Santos, foco deste estudo, já assume como característica principal a subordinação de sua dinâmica econômica e social   fatores externos, no caso, a dinâmica econômica cafeeira do estado de São Paulo, administrada, grosso modo, pelo recém-formado “pólo gestor” da economia do café, a cidade de São Paulo e arredores, como aponta LANNA (1996) no excerto abaixo:

“(...) a cidade [de Santos] foi sempre dependente das condições econômicas do planalto, que lhe imprimiram maior ou menor visibilidade. Houve longo ostracismo, como de resto ocorreu em quase todas as cidades brasileiras e especialmente as da região paulista, até que no século XIX, inicialmente com o a  ar, mas sobretudo com a atividade do café, viveu um momento de grande expansão. Entretanto, apesar das boas condições físicas, o porto passou a receber sistematicamente navios internacionais só em início do século XIX”. (LANNA, 1996, p. 48)

Para este trabalho, cabe também convenientemente destacar a importância impressa pela estrutura oferecida pelo Porto de Santos, até os dias atuais se apresenta como o maior porto de escoamento produtivo do país, e que já   época em questão, influencia vasta área do território nacional, como aponta AZEVEDO (1980) abaixo:

“O porto de Santos continua a ser grande centro exportador de café e importante mercado importador. Serve não apenas o Estado de São Paulo, mas a vasta área que se encontra sob sua influência econômica: o sul de Minas Gerais, o Triângulo Mineiro, o sul de Goiás e de Mato Grosso”. (AZEVEDO, 1980, p. 271)

Antes do prosseguimento de tal explanação, cabe ressaltar que, desde épocas coloniais, a configuração do território brasileiro é marcada pela independência, econômica e geográfica, de cada região brasileira:

“Neste momento, a estrutura espacial do Brasil se apresentava como um arquipélago de regiões mercantis, verdadeiras bacias de drenagem, com centros em grandes cidades portuárias...” (BECKER e EGLER, 1998, p. 102).

Assume-se, a partir de então, como foco deste estudo a urbanização do estado de São Paulo, visto a localização geográfica da área de nosso estudo de caso que se apresentará em momento oportuno. Os autores citados apontam para tal realidade no excerto abaixo:

“O território foi tanto um instrumento quanto um produto do “capitalismo nacional”, através das suas estratégias espaciais implícitas e explícitas do Estado. Surgiu o planejamento regional. O desenvolvimentismo reforçou o papel da urbanização como base para a industrialização, favorecendo novamente a concentração econômica no Sudeste. (...) A maioria dos investimentos governamentais – em indústria, transporte e energia – foi para o Sudeste devido aos compromissos assumidos com os interesses desses Estados”. (BECKER e EGLER, 1998, pp. 86-87)

O cenário paulista altera-se significativamente a partir do início do século XX, com as constantes crises econômicas do período em questão, que tiveram como impacto direto os abalos causados na economia cafeeira local, como apontam CANO (1998) e LANNA (op. cit.). Em busca de diversificação produtiva, bem como, numa tentativa de acelerar o desenvolvimento industrial brasileiro, defasado em relação à Europa e América do Norte, os produtores locais de café viram na industrialização uma interessante possibilidade de resgate do poder econômico perdido pelas crises do café, e dessa forma a cidade de São Paulo, onde se concentraria em momento posterior um montante demográfico de grandes proporções, inclusive com a inversão populacional brasileira em meados do século XX, torna-se neste instante uma metrópole concentradora de atividades industriais, o maior pólo industrial do Brasil até dias atuais. O fenômeno da urbanização

causada pela industrialização é retratado por CASTELLS (1983) como um círculo vicioso, conforme citação abaixo:

“As cidades atraem a indústria devido a estes dois fatores essenciais (mão de obra e mercado) e, por sua vez, a indústria desenvolve novas possibilidades de empregos e suscita serviços. Mas o processo inverso também é importante: onde há elementos funcionais, em particular matérias primas e meios de transporte, a indústria coloniza e provoca a urbanização”. (CASTELLS, 1983, p. 23)

Destaca-se que tal período é marcado por um importante fenômeno para a compreensão da dinâmica urbana atual das grandes cidades brasileiras: o meio urbano começa a dar sinais de fadiga da disposição de seus aspectos naturais, apresentando a partir daí crescentes níveis de poluição dos rios e da atmosfera, ao mesmo tempo, dando sinais também de fadiga dos sistemas sociais e econômicos, destacados pela crise habitacional e de oferta de serviços públicos sociais básicos, como saúde e educação.

Paralelamente, a ampliação das redes de circulação de bens e mercadorias, aliada ao desenvolvimento de novas tecnologias de comunicação em massa, faz com que o cenário paulista se reconfigure de forma a transformar a metrópole paulistana, bem como as áreas de outras cidades importantes do estado como Campinas e Sorocaba, em um centro gestor industrial e de serviços, com as demais áreas de São Paulo voltadas para produção de produtos industrializados, e o litoral paulista ainda com o escoamento produtivo, tendo novamente o Porto de Santos com significativo destaque para tal função, como aponta CAIADO (1995) no excerto abaixo:

“Esses efeitos, gestados na economia cafeeira, expressaram-se, principalmente, no meio urbano, sendo responsável pela constituição de um potente mercado estruturado a partir da capital e espalhado pelo interior, onde foram privilegiados os pontos nodais da rede de transportes e comercialização do café. Sobre essa base estruturou-se uma complexa e diversificada rede urbana, tendo como cume a capital, mas possuindo diversos subcentros regionais a partir dos quais se articulavam todos os núcleos urbanos e suas respectivas *hinterlândias*, numa rede única que abarcou pontos inclusive externos ao território estadual”. (CAIADO, 1995, p. 47)

Trata-se de cidades de relativo destaque no cenário econômico estadual e nacional, e a partir deste momento, tem aumento considerável de sua população em um espaço urbano cada vez mais expandido, apresentando a partir disso semelhantes problemas naturais e sociais, ainda em menor escala do que o observado na metrópole paulistana.

A saturação do meio urbano se dá de acordo com a obsolescência dos serviços da cidade (que podem ser entendidos de várias formas, desde os serviços públicos como as vias de circulação, até os recursos naturais vitais ali existentes, como a água doce e sua captação) para garantir a mínima sobrevivência para um número cada vez maior de pessoas, como aponta MUMFORD (op. cit.) abaixo:

“As aldeias se expandiam e se transformavam em cidades; as cidades se transformavam em metrópoles. O número de centros urbanos multiplicava-se, o número de cidades com populações superiores a quinhentos mil habitantes também aumentava. Mudanças extraordinárias de escala tiveram lugar nas massas de edifícios e nas áreas que eles cobriam: vastas estruturas eram erigidas quase da noite para o dia. Os homens construíam aceleradamente e mal tinham tempo para se arrependerem de seus erros, antes de derrubarem as estruturas originais e construir de novo, com igual descuido. Os recém-vindos bebês ou imigrantes, não podiam esperar pelos novos bairros: acumulavam-se onde quer que houvesse espaço disponível. Foi um período de vasta improvisação urbana: o improvisado acumulava-se apressadamente sobre o expediente”. (MUMFORD, 1965, pp. 570-571)

Tempos depois, esse número atinge níveis crescentes com a explosão demográfica do século XX, propulsão, dentre outros fatores, pelo êxodo rural, visto no século referido com uma intensidade nunca antes vivida pela humanidade; e pelos avanços das áreas médicas, que proporcionaram ao ser humano uma longevidade inigualável desde então. A partir do momento em que as condições dadas pelo meio urbano tornam-se inadequadas para a população, ou, em outros termos paradigmáticos, a “demanda” torna-se maior que a “oferta”, inicia-se a crise das cidades da forma como a conhecemos, e a cidade torna-se um ambiente de desigualdades e de condições de moradia precárias para a grande maioria dos habitantes, como aponta CASTELLS (1983) abaixo:

“A questão da moradia é primordialmente a da sua crise. Falta de conforto e de equipamentos, superpovoamento (apesar do subpovoamento de certas moradias), velhice, insalubridade, tornam esta questão uma experiência vivenciada por grande parte da população: dois franceses em cinco vivem numa moradia superpovoada. O que caracteriza esta crise é que ela afeta outras camadas sociais além das que se encontram embaixo da escala de rendas e atinge amplos setores dos estratos médios, que se situam melhor em outros domínios de consumo, mas não podem escapar da penúria das moradias, suscitada pela concentração urbana”. (CASTELLS, 1983, p. 183)

A questão da moradia para os novos cidadãos, ou para o novo contingente de habitantes da cidade, que agora representam quantia muito significativa do número de habitantes da cidade, torna-se mais complexa, a partir do momento em que novos fatores se inserem nessa dinâmica perversa, como CASTELLS (op. cit.) aponta:

“É necessário contar, além disso, com os mecanismos multiplicadores da crise: em situação de penúria, desenvolve-se a especulação, os preços sobem, a rigidez social faz-se maior (e torna-se mais difícil subvencionar as necessidades suscitadas). A dificuldade do problema amortece as iniciativas para resolvê-lo, contribuindo assim para agravá-lo e para desenvolver em espiral o círculo vicioso da crise”. (CASTELLS, 1983, p. 188)

O mesmo autor, assim como outros, apontam que tal cenário é propício para um novo fenômeno interno da cidade: a segregação sócio-espacial, que se caracteriza pela apropriação de determinados locais da cidade de acordo com a classe social dos moradores:

“A distribuição dos locais residenciais segue as leis gerais da distribuição dos produtos e, por conseguinte, opera os reagrupamentos em função da capacidade social dos indivíduos, isto é, no sistema capitalista, em função de suas rendas, de seus status profissionais, de nível de instrução, de filiação étnica, da fase do ciclo da vida, etc. Falaremos, por conseguinte, de uma *estratificação urbana*, correspondendo ao sistema de estratificação social (ou sistema de distribuição dos produtos entre os indivíduos e os grupos) e, nos casos em

que a distância social tem uma expressão espacial forte, da *segregação urbana*". (CASTELLS, 1983, p. 210)

MUMFORD (1965) aponta, no entanto, que a vida dentro das cidades, locais hostis para a reprodução de uma vida digna ao indivíduo e a uma determinada classe, também dispunha de inconveniências a sobrevivência não só para as classes sociais menos favorecidas com a segregação sócio-espacial, mas as penúrias repetiam-se para bastante além disso, complexizando ainda mais a problemática:

"Não ocorria simplesmente serem as novas cidades, em seu todo, soturnas e feias, ambientes hostis à vida humana, mesmo no seu nível fisiológico mais elementar; também o sobrepovoamento padronizado dos bairros pobres repetia-se nas moradias da classe média e nos alojamentos dos soldados, classes que não estavam sendo diretamente exploradas com objetivos de lucro". (MUMFORD, 1965, p. 589)

Soma-se a isso o fato de que essa nova vida "interna" das cidades gera um novo modo de uso do espaço geográfico: o que antes era apenas um substrato material que suportava em sua superfície a dinâmica social da cidade, a partir desse ponto (e evidenciado com o processo posterior de uso agrícola do solo e a industrialização das cidades), o meio natural passa a ser um recurso, gerido de acordo não mais só com as necessidades básicas para a sobrevivência do ser humano (comer, beber, viver), mas a "natureza" presente agora é alvo de uma exploração dos recursos para fins vitais e também comerciais. A própria "natureza", agora, torna-se também uma mercadoria, descaracterizada e irreconhecível no meio urbano por suas grandes e infundáveis transformações, como aponta o questionamento realizado por RODRIGUES (1999) abaixo:

"A cidade, como todos sabem, é uma das obras do homem que, apropriando-se da natureza a transforma de tal maneira que a faz "simbolicamente" desaparecer enquanto forma. Afinal, qual cidadão "comum" ao ver neste ambiente edificado pelo homem, através do trabalho, vê nos edifícios, no asfalto, nas avenidas que "enterraram" o rio, a natureza transformada, o recurso "natural", o espaço?" (RODRIGUES, 1999, p. 146)

Corroborando com a autora em questão, CARLOS (2001) aponta para a metamorfose constante da cidade, de forma a interagir com o cidadão constantemente, e realizando alterações diversas no modo de vida da cidade, como apontado abaixo:

“Assistimos a um processo em que a realidade urbana se generaliza, não sem conflitos nem tampouco de forma homogênea. A vida urbana se acentua e se reforça através de múltiplas contradições e aponta para um urbano em constante realização. A cidade espelha esse fato; ela não está pronta e acabada. Nela parece evitar-se cunhar o definitivo. Os guindastes, motosserras, as britadeiras, os caminhões de concreto são metáforas da criação de *formas fluidas, efêmeras*; isto se reflete nos pontos de referência da vida cotidiana onde os usos guardam a dimensão da totalidade espacial. “A forma de uma cidade muda mais depressa do que o coração de um mortal...”, escreveu Baudelaire”. (CARLOS, 2001, p. 91)

A partir desse ponto, vale também destacar a heterogeneidade que o espaço urbano adquire com essa nova configuração, criando espaços mais e menos valorizados, refletindo uma sociedade também heterogênea, dividida entre os cidadãos com maior e menor acesso aos serviços oferecidos pela cidade. Tal heterogeneidade se dá de acordo com dois aspectos: as condições naturais do local e a proximidade com os recursos disponíveis. Em outro momento, tais assuntos serão novamente abordados com a profundidade merecida. Propositadamente, ignora-se até então a possível presença de um poder público que, teoricamente, “regeria” tal dinâmica. Cabe, a partir de agora, um maior entendimento de, então, como funciona esse espaço urbano pré-definido.

Ruy Moreira (apud SANTOS, org., 82) aponta o espaço geográfico como uma quadra esportiva polivalente, com todos os esportes acontecendo simultaneamente, e com traçados e regras diferentes no mesmo espaço para os diferentes jogos que ali acontecem. Destaca-se que tal profusão de agentes atuantes no espaço geográfico é significativamente mais acentuada nas aglomerações urbanas, foco de estudo deste trabalho, onde um contingente maior de pessoas vivem dentro dessa complexidade, numa dimensão espacial relativamente pequena, em especial nas cidades mais densamente populosas.

Num exercício sabidamente modesto de tentar pontuar tais agentes atuantes, tem-se que o espaço urbano é constituído basicamente de três poderes presentes, com seus desdobramentos diversos, cada um deles atuando com suas ferramentas e artimanhas: o Estado (caracterizado pelo poder estatal de tomada de decisões e elaboração de regras de funcionamento desse espaço), o Mercado (que força, com suas leis próprias e implícitas, a configuração do espaço geográfico de acordo com seus interesses) e a Sociedade (a massa populacional, consciente ou não das regras do espaço urbano impostas, explícita ou implicitamente, pelos agentes atuantes anteriores). Se tentará, aqui, dar uma visão simplificada para cada um desses agentes, de forma a colocar a função e a forma de atuação deles no Espaço Geográfico.

O Estado, o primeiro agente atuante no espaço urbano (trataremos, a partir de então, somente deste recorte específico do espaço geográfico – talvez não tão específico assim), configura-o de acordo com seu poder de regulação, explícita (com os traçados urbanos e zoneamentos), ou implícita (com a regulação, através das leis e normas de comércio e habitação). Destaca-se que cabe ao Estado uma tarefa árdua: o planejamento público, que será tratado de forma mais aprofundada posteriormente, entendido aqui como a desafiadora função de tentar aplicar uma mínima ordem no caos formado pelo uso da “quadra esportiva polivalente” que é o espaço urbano.

A presença do Mercado no espaço geográfico implica em sua transformação, de forma indireta, ao criar sobre o Estado uma pressão por infra-estrutura em locais que, antes da presença do mercado, se viam em situação de periferia dos grandes centros urbanos e de serviços. Além disso, a presença do Mercado cria na cidade uma demanda maior por infra-estrutura de moradia, gerando a atração populacional de um contingente até então inexistente, em locais específicos do Espaço Geográfico.

Os grupos e organizações sociais, o último agente atuante no espaço geográfico, é o responsável pela movimentação dos demais agentes, ora atraído por um ou por outro dos agentes, estas manifestações da sociedade são a constituição da base do funcionamento do espaço geográfico, ao se observar que não é possível a atuação dos demais agentes hegemônicos no meio geográfico

sem a movimentação social, que se ajusta a ela, *locus* e fonte do pensamento geográfico apontado anteriormente.

Para a finalidade desse trabalho, o que se deve observar é que, independente da forma como cada um desses agentes hegemônicos, Estado, Mercado e Sociedade, atua na configuração do espaço geográfico, todos esses movimentos ocorrem em um substrato material pré-existente: o meio natural, o tablado da “quadra polivalente” de Ruy Moreira, hoje transformado de acordo com a nova configuração dada pela ação antrópica, evidenciando o caso das grandes e médias aglomerações urbanas, símbolos máximos dessa transformação. Nesses lugares, a percepção de um substrato material, que um dia dispôs de elementos naturais (solo, árvores, gramíneas, fauna e flora...) torna-se quase imperceptível, em meio a uma paisagem absolutamente dominada por concreto e asfalto, salvo por um ou outro elemento isolado, inserido de forma artificial e com finalidade paisagística, portanto, descaracterizado de sua essência: a natureza por si própria, pré-existente naquele lugar.

Menciona-se também a inserção de tais elementos na dinâmica do espaço transformado: o rio, além de fonte de abastecimento de água, agora é também corredor de escoamento dos dejetos da cidade; o solo, além de substrato para a existência dessa dinâmica, agora é fronteira a ser explorada para dinamizar a fluidez da cidade, com os cabos subterrâneos de energia elétrica e canos de abastecimento e escoamento de esgoto, além dos suntuosos trens subterrâneos, essenciais para o transporte de pessoas aos diferentes lugares da cidade.

E é sobre esse substrato que se dão problemas a serem analisados neste trabalho: os problemas causados por um uso e ocupação indevidos do meio natural, essencial para a manutenção da dinâmica urbana, sem prévios estudos, sem conhecimento da capacidade de uso e existência dos elementos do meio natural, então transformados em recurso, como dito anteriormente. Da mesma forma, uma má gerência das atuações dos diferentes agentes atuantes na dinâmica social gera conflitos evidentes, onde não raro as tentativas de abarcar no planejamento todas as demandas propostas acabam por tornar-se insatisfatórias para quase todos os tais agentes.

O meio natural, a partir do momento em que sua capacidade é extrapolada pelos excessos da vida nas cidades, faz com que a natureza, então fonte de riquezas e substrato essencial para a vida do ser humano, torna-se um problema, a ser enfrentado para a manutenção e continuidade da dinâmica do espaço geográfico. As enchentes, os escorregamentos de massa, os manguezais, elementos e fenômenos existentes na dinâmica natural desde sempre, tornam-se problemas para o desenvolvimento e crescimento da dinâmica urbana, a partir do momento em que atrasam a fluidez do território, essencial para a vida urbana, quando não, causam outros atrasos sociais, como a destruição, parcial ou total, de casas e objetos públicos de circulação, o mal cheiro de manguezais (quase sempre evidenciado com a degradação destes, usados, geralmente, para o descarte do lixo), a perda da tão perseguida qualidade de vida, o rio que, degradado e poluído, tem a erosão de sua margem acelerada, além do mal cheiro das águas, o que causa desconforto aos transeuntes, desvalorização imobiliária, dentre outros problemas, obrigando a geração de uma nova dinâmica local, adaptada à essa nova realidade desfavorável, tornando a problemática complexa por não poder ser separada em natural ou social, mas sim sendo uma problemática onde é impossível a dissociação dessas duas facetas, como aponta CASTELLS (1983) abaixo:

“Para colocar em termos sociológicos o problema do “ambiente”, é preciso distinguir discurso ideológico e estudo dos “danos”, referenciar historicamente cada um destes danos, articulá-los com diferentes processos da estrutura social, explicá-los desta maneira e, fechando o círculo, examinar as relações entre os processos que se esclarecem desta maneira e o discurso global sobre o meio ambiente, de forma a compreender o conjunto desta ideologia através de seu efeito social”. (CASTELLS, 1983, p. 236)

Problemas que, inclusive, tornam-se insustentáveis, a partir do momento em que até mesmo a vida do indivíduo que ali reside fica ameaçada, no próprio sentido biológico do termo: o rio, agora poluído, traz doenças, os deslizamentos e as enchentes trazem a morte, as ilhas de calor trazem surtos de problemas respiratórios, a poluição atmosférica reduz a qualidade de vida do indivíduo da cidade. Fenômenos naturais, existentes desde antes da transformação do substrato natural, modificados com a ação antrópica, tornam-se inconvenientes que ameaçam

a dinâmica do espaço geográfico, e mesmo a sustentabilidade da vida, nos diferentes sentidos adquiridos por tal palavra.

Da mesma forma, o espaço geográfico agora demonstra uma faceta antes não enxergada: a segregação ambiental, causada pela maior ou menor valorização de um determinado recorte intra-urbano de acordo com o nível de degradação ambiental causado, intrinsecamente ligado à qualidade de vida nesses locais (como será visto a posteriori em nosso estudo de caso), sendo este mais um fator de peso na complexidade de fatores levados em conta pela especulação imobiliária. Sobre essa problemática, RODRIGUES (1999) aponta que:

“Compreender que a problemática ambiental é necessariamente paradigmática e analisá-la é uma maneira de compreender as atuais metáforas espaciais e, quem sabe juntarmos a geografia física com a humana, exercendo assim nossa função social de compreender a produção sócioespacial para nela poder intervir. Penso, assim, que a problemática espacial nos desafia a compreender o espaço em suas múltiplas dimensões. Retorno, assim, a idéia de que, em todas as suas diferentes dimensões e proposições sobre a sustentabilidade o espaço é categoria indispensável de análise”. (RODRIGUES, 1999, p. 151)

Destaca-se, portanto, a Geografia como uma ciência que venha abranger todas essas transformações, num esboço do que podemos elaborar como “geografia ambiental”, deflagrada historicamente com a crise ambiental descrita anteriormente.

2.3 - O Planejamento como ferramenta de “ordenação do caos”

A resposta dada para tal problemática levantada é o surgimento do que hoje conhecemos como Planejamento Público, que consiste na tentativa dos poderes estatais de tentar regulamentar e ordenar o espaço geográfico de forma a amenizar as discrepâncias do território em diferentes escalas, com formas de regulação do uso do território, com a dupla finalidade de, ao mesmo tempo, ordenar e dar sentido à configuração urbana e rural, para que haja a contenção do já constatado caos instaurado especialmente no meio urbano; e permitir novas formas de

desenvolvimento dessas cidades já saturadas, seja esta uma saturação populacional, econômica, social, ou todas elas ao mesmo tempo, de forma a permitir o máximo desenvolvimento (nos diversos sentidos que tal termo pode ser empregado) com o mínimo de prejuízos, sejam estes sociais, ambientais, econômicos, dentre outros de diversas ordens.

Há que se evidenciar de antemão duas realidades incontestáveis. Primeiro, trata-se de um trabalho extremamente árduo e exaustivo, visto o incontável número de fatores que devem ser consideradas, mensuradas e ensaiadas, conforme MATUS (1993) explicita brilhantemente no excerto a seguir:

“Dessa forma, o planejamento apresenta dificuldades semelhantes às enfrentadas para se agarrar com as mãos um peixe na água, em condições de má visibilidade. Trata-se de algo muito complexo, não somente pelo número de variáveis que condicionam o êxito de nosso propósito, mas também porque tais variáveis são difíceis de imaginar, enumerar e analisar”. (MATUS, 1993, pp. 10)

Ainda segundo MATUS (1993), desprezando aqui o trabalho injusto de avaliar a qualidade do serviço prestado por nossos planejadores, o planejamento público é uma tarefa de total eficácia impossível. Longe disso. Caso assim o fosse, viveríamos num mundo idealizado, uma utopia de diversos filósofos e intelectuais ao longo da história, se não o desejo da humanidade como um todo. Assim não o é. E tal “eficiência deficitária” se dá por outros inúmeros fatores, mas que, grosso modo, são estes: primeiro, a organização espacial do espaço geográfico é de tal complexidade que, sem medo de exageros, faz com que não exista, e talvez nunca existirá, demanda suficiente de intelectuais que dêem conta de entendê-lo, analisá-lo em sua totalidade, mensurá-lo em todas as suas variáveis com suas devidas medidas e pesos. Segundo, os paradigmas das ciências sociais (entendendo a Geografia como uma das mais importantes e apropriadas para tais discussões), pensados para entender da forma mais aproximada a complexidade do espaço geográfico, são ainda falhos em alguns aspectos. Há que se destacar, no entanto, a necessidade real da interdisciplinaridade na prática do planejamento urbano, especialmente quando da interface entre as esferas ambiental e social, como veremos adiante, e como aponta LIMA (2004) no excerto abaixo:

“A abordagem interdisciplinar coincide com a proposta das atividades relativas ao planejamento urbano-regional que abrange o trabalho técnico-científico de diversas categorias profissionais: arquiteto-urbanista, demógrafo, sociólogo, economista, engenheiros de diversas atribuições (florestal, sanitaria, etc), geógrafo, biólogo, assistente social, educador, e outras. Cabe salientar que cada categoria desenvolve um trabalho específico, distinto, porém visando um resultado integrado e fruto de uma compreensão do processo interdisciplinar - que ultrapassa o âmbito de cada profissão”. (LIMA, 2004, p. 157)

Após isso, destaca-se também que a complexidade escalar do meio a ser planejado impõe ainda ao planejamento uma tarefa mais árdua, a de conciliar diferentes esferas de poder que dominam um mesmo território ao mesmo tempo. A literatura clássica sobre as escalas geográficas abordam-nas exaustivamente como os poderes federal, estadual e municipal, entendidos como as escalas nacional e local, sem definição exata do que pode ser considerado um único “local”, e sem ainda mencionar a escala global de planejamento, mas há ainda outras formas não legítimas de poder, oriundas das horizontalidades da sociedade moderna, o que permite um número imensurável de variantes a serem consideradas.

Tal situação, evidentemente, é conflituosa, tanto entre as escalas clássicas de poder, institucionalizadas e oficiais, quanto nas horizontalidades da sociedade que reside num recorte definido do Espaço Geográfico. E por último, destaca-se que mesmo que, em um determinado momento, exista um modelo que compreenda o Espaço Geográfico em sua totalidade naquele momento, com todos seus agentes atuantes em todas as escalas de análise possíveis, consideremos aqui também a faceta temporal deste. O Espaço Geográfico é altamente mutante, se transforma num ritmo que, muitas vezes, pode apenas ser narrado pela compreensão de nossos filósofos, sem ser estudado em tempo real. RIBEIRO (2003) aponta para a necessidade de um dinamismo no planejamento urbano, visto tal dinâmica do espaço geográfico, como se pode observar no excerto abaixo:

“É no atual período histórico que adquire visibilidade a problemática do espaço, alargando exigências relativas ao posicionamento da área em relação a problemáticas originadas em diferentes campos disciplinares e esferas da

vida social. Nesse contexto, a área experimenta o difícil equilíbrio exigido pela tomada de posição qualificada diante de questões relevantes para o presente e para o futuro e a defesa do tempo de reflexão, que é indispensável à pesquisa básica e à formação de novos profissionais” (RIBEIRO, 2003, p. 64)

É necessário que se tenha em mente toda essa imensurável complexidade. Para esse estudo, limitamo-nos a estudar o planejamento público na escala local do Espaço Geográfico, amplamente tratado como a legislação municipal, devido ao fato de que, ao menos na grande maioria dos lugares a serem estudados, a Prefeitura Municipal, na escala hierárquica do planejamento público, é a base da pirâmide, sendo sustentada pelos poderes estatal e federal, com leis e normas regulativas que, em teoria, devem ser coerentes entre si nas diferentes escalas de análise do planejamento do espaço geográfico. A prefeitura trata da orientação da grande maioria das medidas tomadas pelos agentes transformadores do Espaço Geográfico, com ações diretas como os planos diretores e o zoneamento urbano, e medidas indiretas como os incentivos fiscais e tributários. SMITH (1976) aponta que, dessa forma, o nível local é o que dá maior destaque para as ações que acontecem neste espaço, ou seja, no espaço das ações, já que é consenso, entre os autores que tratam desse determinado assunto, que é no nível local que definitivamente ocorrem as práticas de transformação do espaço geográfico, bem como de transformações das relações entre as escalas maiores, o nacional e o global, garantidas no Brasil pela Constituição Federal Brasileira de 1988.

Nota-se, portanto, que as medidas locais de planejamento público atendem com maior especificidade as reivindicações sociais, mesmo com os problemas apontados anteriormente.

“Na maior parte dos casos, a tendência à homogeneidade cresce na razão inversa da escala. Isto é válido tanto para a escala cartográfica quanto para a escala geográfica, sendo esta última estruturada por abstrações sucessivas”. (RACINE, RAFFESTIN, RUFFY, 1983, p. 1525)

Novamente, destaca-se aqui a relevância ímpar de manter o foco nas diversas escalas de análise possíveis, sendo essa interesclaridade uma das

maiores dificuldades encontradas pelos planejadores e/ou geógrafos atuais, conforme aponta SMITH (1977) no excerto abaixo:

“São necessárias algumas advertências antes de encetar essa discussão esquemática e exploratória. Com essa tipologia de escalas discretamente diferentes, não estou supondo uma separação rígida de esferas espaciais. (..) é justamente a conexão social ativa das escalas que é vital, mas não temos uma linguagem coerente ou criticamente pensada para as diferentes escalas. O viés estratégico do que segue vai, portanto, na direção das diferenças, em vez de homologias, entre as escalas. Contudo, a importância de ‘saltar escalas’ está precisamente nessa conexão social e política ativa de escalas aparentemente distintas, sua confusão e anulação deliberadas”. (SMITH, 1997, p. 144)

Nota-se que, além da problemática clássica das escalas de análise possíveis do planejamento público, é possível também analisar este planejamento ao longo do tempo, de acordo com as diferentes visões que se teve, ao longo de sua história acerca das expectativas históricas do cenário urbano, bem como, e por consequência, acerca do que se espera, ou se esperava, do planejamento para esses devidos fins.

Como vimos, o planejamento urbano entra como um recurso necessário, visto o cenário caótico deflagrado pela crise ambiental / social, descrita suficientemente em momento anterior. A extensa bibliografia consultada acerca do planejamento público em si, deixa claro que o desenvolvimento do “planejar a cidade” passou por etapas, de acordo com a mobilidade e os paradigmas econômicos e sociais da humanidade. Como diz BIRKHOLZ (1983),

“A história do Planejamento Territorial nada mais é do que a das mudanças de atitude do homem com relação ao seu abrigo, aos seus meios de vida e ao tempo empregado em recreio e repouso” (BIRKHOLZ, 1983, p. 25)

A partir de tal proposta do autor (op. cit.), propõem-se ao menos três períodos distintos do planejamento, apontadas abaixo, em vista da ótica e da perspectiva da vida humana dentro das cidades. Com efeito, sabe-se de antemão

que o planejamento das áreas denominadas comuns ao uso público se dá desde há muito tempo, como aponta o excerto abaixo:

“As primeiras informações históricas sobre planejamento do espaço descrevem aldeias ligadas à prática de pesca ou agricultura. Nelas a ordenação do território levava em consideração aspectos ambientais como topografia e microclima. Exemplos tradicionais de um embrião de planejamento advém das aldeias da Mesopotâmia, cerca de 4000 a.C., cujos registros apontam os primeiros “planejadores profissionais”. Eles foram, na realidade, autoridades religiosas preocupadas com a organização das cidades. Ao longo da história, até se formarem as primeiras grandes cidades, os homens planejaram seu espaço buscando atender preceitos religiosos, de estética e de conforto”. (SANTOS, 2004, p. 16)

Para esta análise, no entanto, há que se considerar o planejamento público advindo das cidades como as conhecemos em dias atuais, grandes monumentos arquitetônicos interligados entre si por laços econômicos, políticos e sociais, e para fins de análise, aponta-se que este tenha começado na era das grandes revoluções históricas do século XVIII.

Em primeiro momento, houve o planejamento voltado ao desenvolvimento do cenário urbano. Num exercício de dar uma temporalidade a esse período, apontamos que este vai desde o início da Revolução Industrial do final do século XVIII até o final da Segunda Guerra Mundial, em meados do século XX, sendo, portanto, o período traçado como o mais longo do planejamento urbano até então. O contexto histórico que nos permite o delineamento desse período perpassa o surgimento da idéia do desenvolvimento e atração de capital a partir do surgimento da manufatura industrial, passando pela consolidação do capitalismo como sistema econômico predominante no mundo.

Trata-se do início do exercício da sociedade de planejar as ações que ocorrem em seu próprio ambiente, em vista dos primeiros sinais de fadiga do sistema urbano como conhecido atualmente. Nesse paradigma da ciência do planejamento, onde este se dá de forma setorial (SANTOS, 2004), tem-se que este é uma ciência que visa o desenvolvimento econômico, através do crescimento populacional e industrial da cidade. Tinha-se a idéia de que a atração de um maior

contingente do setor privado, especialmente industrial; aliado à uma atração de um maior contingente populacional, para servir como mão-de-obra barata e desqualificada; seria o mote para proporcionar o desenvolvimento endógeno da cidade: uma cidade rica é uma cidade com recursos para seu desenvolvimento, este entendido em suas diversas facetas, seja ambiental, social ou mesmo econômico, como nos mostra SANTOS (2004) abaixo:.

“No final do século passado, foram trabalhados vários tipos de planejamento setorial, cuja discussão central ainda estava voltada aos terrenos urbanos e às múltiplas funções de uma cidade, porém, com maior desenvolvimento teórico de planejamentos setoriais de área econômica e de recursos hídricos”. (SANTOS, 2004, p. 16)

O planejamento público, nesse período, tomou-se por atividades que visavam a ampliação dos serviços essenciais de transporte e escoamento produtivo da cidade, como a instalação das primeiras ferrovias (e, posteriormente, o apogeu das rodovias, especialmente no Brasil), e com atitudes voltadas para o sanitarismo que, como sabemos hoje, advinha de falta do que hoje assumimos como estrutura básica para a qualidade de vida do cidadão, como rede de esgotos e água tratada. Analisando o caso brasileiro, ABREU (in CASTRO, GOMES e CORREA, orgs, 2002) exemplifica tal ideário no excerto abaixo:

“De maneira geral, podem ser identificados no Brasil, a partir do início do século XIX, dois tipos de reflexão urbana, ambos voltados para a intervenção sobre o espaço construído. O primeiro deu continuidade ao pensamento dos engenheiros militares e viu a cidade como espaço físico a defender, a prover de comodidades e de infra-estrutura. Diferia, no entanto, do pensamento predominante até o século XVIII por identificar cada vez mais a cidade como um território perigoso, onde a dissensão e a revolta se escondiam ou estavam latentes, um espaço que precisava, antes de tudo, ser vigiado e controlado pela polícia. O segundo tipo de reflexão urbana preconizou também o controle e a necessidade de polícia, mas inseriu-se em outra matriz epistemológica”. (ABREU, 2002, pp. 159-160)

Esse período é marcado também pelo aumento explosivo da população urbana mundial, em vista do já acentuado crescimento demográfico (que se acentuaria ainda mais em período posterior, como veremos adiante) e do ideário cada vez mais significativo de que a vida nas grandes cidades, verdadeiras ilhas de densidade populacional no espaço geográfico, era considerada como de maiores recursos econômicos e humanos, além do desenvolvimento econômico mundial calcado no sistema capitalista de acumulação, que já evidenciava sinais de desenvolvimento de cada país com notáveis desigualdades entre os países do então chamado “primeiro mundo” e os demais países à margem da economia mundial. Sobre as técnicas de planejamento urbano utilizadas até então, SANTOS (2004) realiza um apontamento:

“Contudo apresentavam vários tipos de problemas, como: o plano era mais um documento do que a ação que representava – era um fim em si mesmo; eram de difícil operacionalização por serem muito rígidos, levando a não implementação; havia falta de comunicação entre planejadores, administradores e políticos que possuíam diferentes pontos de vista que, preocupados com o planejamento no “terceiro mundo”, debatiam longamente essas questões”. (SANTOS, 2004, p. 17)

O próximo período a ser pontuado do planejamento urbano no Brasil abarca o final da Segunda Guerra Mundial, em meados do século XX, até aproximadamente o início do atual período da globalização, que, para fins didáticos, é apontado aqui como a década de 1980, e marca o planejamento estatal como ordenamento do cenário urbano. A crise ambiental, deflagrada com a explosão das indústrias e tardiamente percebida no século XX, e intensificada com a evolução do conhecimento científico, altera significativamente a percepção da humanidade com relação ao uso e manutenção da natureza, sendo que o maior ícone de tal evidência é a explosão das bombas atômicas americanas em território japonês em 1945, encerrando a Segunda Guerra Mundial. Conforme LATOUR (1998), os impactos ambientais da sociedade moderna da época ajudaram a “...torná-la, pouco a pouco, uma parte de nossa existência legal, política e moral... Ela passou do exterior ao interior do mundo social”. Paralelamente, no cenário político mundial, o

mundo conhece a Guerra Fria, e a aplicação do socialismo soviético em parcela considerável dos países europeus (mesmo que de forma não bem sucedida, como soubemos algumas dezenas de anos depois) provoca reflexões acerca das formas como o Estado deve entender e gerir sua sociedade.

A degradação ambiental, antes imaginada e percebida somente no meio não urbano, se mostra presente também neste: a cidade é de fato um meio pouco saudável, a poluição de rios e do ar atingem níveis exorbitantes, há o aumento muito significativo de doenças relacionadas a esses fatores, e também a fatores que, agora, são novos para o meio ambiente urbano: as enchentes, decorrentes da ocupação intensa e desordenada das margens dos rios que perpassam a cidade, trazem a perda da saúde, da qualidade de vida, de bens individuais e coletivos (os aparatos físicos da estrutura urbana), quando não, da própria vida. Fato este que desencadeia, também, uma pressão da sociedade, organizada em representatividades quase sempre não governamentais, para a preservação do meio ambiente de forma generalizada. Analisando o caso brasileiro, SACHS (1986) aponta para tal cenário, quando de sua explanação reproduzida abaixo:

“Com o passar do tempo, foi necessário abaixar a crista e reconhecer os estragos do crescimento selvagem. A opinião pública brasileira está hoje bem consciente dos problemas ecológicos. A mídia no país lhe consagra mais espaço até que, por exemplo, na França. O que se justifica plenamente: Cubatão, o maior pólo industrial da América Latina, é, indubitavelmente, um dos lugares mais poluídos do mundo. As condições de vida em alguns de seus bairros são, no sentido rigoroso da palavra, insustentáveis e uma pesquisa realizada pela Assembléia Legislativa de São Paulo chegou a constatações aterradoras. É verdade que em pólos industriais mais recentes a situação já não é exatamente do mesmo teor. No entanto, as indústrias químicas implantadas nos arredores de Maceió e a usina de alumínio construída na periferia de São Luiz suscitaram protestos, não sem razão, por parte de movimentos ecológicos. Afinal de contas, o Brasil é suficientemente grande para se dar ao luxo de escolher melhor a localização de suas indústrias poluentes”. (SACHS, 1986, p. 204)

Paralelamente, o sistema urbano apresenta também sintomas de uma profunda fadiga social, em vista dos então poucos recursos e estruturas voltadas

para o bem estar da população como um todo. Em outros termos, a cidade tem agora um número de habitantes grande demais para a estrutura social existente. Fatos como esse trazem como consequência também a redução da atração de investimentos externos à cidade, e dessa forma, há sinais de possível estagnação econômica do meio urbano como um todo. Entendendo a circulação da cidade e o poder de consumo de seus moradores como uma condicionante básica para a atração de capital para dentro do cenário urbano, aponta-se para o raciocínio de CARLOS (1994), que explica tal fenômeno no excerto que segue:

“Nesse sentido, ao mesmo tempo que representa uma determinada forma do processo de produção e reprodução de um sistema específico, a cidade é também uma forma de apropriação do espaço urbano produzido. Como materialização do trabalho social, instrumento na criação de mais-valia é condição e meio para que se institua relações sociais diversas. Como tal, apresenta um modo determinado de apropriação que se expressa através do uso do solo. O modo pelo qual esse uso se dará dependerá evidentemente, dos condicionantes do seu processo de produção. No caso da sociedade capitalista, estará determinado pelo processo de troca que se efetua no mercado, visto que todo produto capitalista só pode ser realizado a partir do processo de apropriação, no caso específico, via propriedade privada”. (CARLOS, 1994, pp. 84-85)

Para o vetor social da crise deflagrada, a pressão social também começa a exercer suas reivindicações por uma cidade mais justa e equilibrada também do ponto de vista social, como SOUZA (2000) aponta abaixo:

“Durante este período relativamente breve, organizações que, muitas vezes, tiveram origem em lutas pontuais em torno de comitês de moradores mobilizados pelo saneamento básico, pela preservação ambiental, etc., chegaram a protagonizar verdadeiros *movimentos sociais*, organizados em escala supralocal (estadual e, mesmo, nacional), politizados e aguerridos”. (SOUZA, 2000, p. 140)

O planejamento urbano, já consolidado como uma ciência vital para o bom funcionamento da cidade, trabalha agora numa nova missão: em vista do cenário perturbador descrito anteriormente, cabe agora aos planejadores a tarefa de pensar

formas de se ordenar este cenário caótico produzido no crescimento exorbitante da cidade. Nessa etapa do planejamento, as medidas adotadas pelos planejadores em geral se voltam para organizar o espaço geográfico das cidades de forma a, ao mesmo tempo, administrar os diversos e diferentes agentes atuantes no cenário urbano, e proporcionar melhores recursos sociais para a população em geral, como se nota abaixo:

“Os planejamentos urbano, regional e metropolitano não devem ser encarados apenas como meios para embelezar ou racionalizar o ambiente físico e os condicionamentos externos da vida social, a partir de cuja reformulação seria possível resolver todos os problemas do convívio social. Esta colocação inverte os termos porque, ao contrário, são as próprias relações entre os seres humanos e seu sistema de comunicação – reduzidos em nossa sociedade a atos meramente mercantis – que devem ser reformulados e transformados. As decisões sobre a organização do espaço e da vida social ultrapassam a problemática e a competência técnico-instrumental dos planejadores e tecnocratas, configurando uma situação que exige o diálogo, a comunicação e a interação consciente dos envolvidos. A rigor, ao planejador caberia não somente projetar edifícios e espaços “para o povo”, mas engajar-se, junto com a população, na redefinição e reconstrução de sua sociedade”. (RATTNER, 1978, p. 8)

É nesse período que se observa, em grandes cidades como São Paulo, a ampliação da rede de ensino e de saúde, bem como os primeiros esboços de zoneamentos urbanos diversos para diferentes finalidades.

Por último, pontuamos um período do planejamento público em que notamos o caráter da competitividade do cenário urbano. Este período corresponde historicamente ao ano de 1968 até dias atuais. O surgimento das novas tecnologias de comunicação em tempo real, fenômeno absolutamente recente na história da humanidade, deflagra a competitividade dos lugares, que buscam alternativas para gerar a atração de novas fontes de capital externo, visto o chamado “espraçamento das indústrias” (LENCIONI, 1994). Soma-se a isso o final da Guerra Fria, com a derrota do sistema socialista no final da década de 1980, o que levou ao entendimento, por parte do ideário geral da cidade, que esta agora volta a ser

movida por seu viés econômico, e que este, por sua vez, seria o grande mote para o desenvolvimento social da cidade. VAINER (2003) aponta a cidade como alvo de disputas territoriais para atração de capital, sendo a cidade competitiva a de maiores chances de sucesso de sua estrutura:

“Cada vez mais passamos a ouvir falar, desde o final dos anos 1980 e ao longo dos anos 1990, que a cidade deve ser competitiva. Produtividade e competitividade tornaram-se as principais qualidades a serem buscadas pelas cidades.

(...)

As cidades passam a ser pensadas como empresas, num mercado internacional competitivo. As empresas competem no mercado... de cidades. Estamos, na verdade, em face de uma nova utopia: a utopia da cidade-empresa. De acordo com essa nova utopia, fazendo a vez dos tecnocratas que dominaram o pensamento e o planejamento sobre a cidade, esta deve ser entregue a quem entende dos negócios. Pensada, representada como uma empresa, a cidade deve ser dirigida como uma empresa; conseqüentemente, devem ser chamados os empresários para dirigi-la”. (VAINER, 2003, p. 29)

O contexto geográfico em que se encontram as cidades corresponde ao período em que as cidades do interior ganham certo destaque do ponto de vista econômico, com a migração de atividades industriais diversas para tais localidades, lembrando sempre que, mesmo dessa forma, as grandes metrópoles continuam com seu papel de gerência do território, visto as possibilidades de comunicação em massa trazidas pelo advento da tecnologia da informação, despontando agora não mais as cidades que concentram somente mão-de-obra e recursos humanos para a mesma, mas cidades que ofereceriam maiores vantagens econômicas aos novos membros do setor privado, seja por facilidades de transporte, seja por incentivo fiscais e tributários. A cidade, ao mesmo tempo, é palco de competições para atração de capital externo; e também, palco de disparidades sociais nunca vistas anteriormente, bem como de degradação natural exacerbada.

Do ponto de vista ambiental, o ano de 1968 é um marco na nova cara do planejamento público, com a formação do chamado “Clube de Roma”, uma reunião de diversos cientistas de diversas áreas do conhecimento humano e biológico para a discussão acerca do uso racional e sustentável dos recursos naturais, e do

reconhecimento da fadiga do meio ambiente ao crescimento econômico exacerbado. O relatório final da reunião, intitulado “Limites do Crescimento” serviu como alerta para as consequências do crescimento econômico (ou economicista) sobre os recursos naturais, e gerou na sociedade em geral movimentos pela reivindicação de maiores cuidados para o meio ambiente, no meio urbano e fora dele.

O Clube de Roma foi o *start* para novas reuniões voltadas para o uso e conservação do meio ambiente, de forma a delinear novas premissas de uso dos recursos naturais em prol do desenvolvimento humano. As reuniões de Estocolmo em 1972, o Relatório Brundtland em 1983 e a Rio 92, mostraram os reflexos do uso desordenado dos recursos naturais, e a consequente degradação ambiental oriunda dessas formas de uso, acarretando também em problemas de planejamento urbano, conforme mostra o excerto abaixo:

“Obviamente, as premissas de planejamento caminharam paralelas, com o objetivo de responder aos novos rumos. Assim, muitos conceitos relativos a novos princípios de desenvolvimento passaram a ser gradativamente incorporados aos planejamentos, como a perspectiva de esgotamento dos recursos naturais, a evolução com que a vida vem alterando o meio ambiente, o conceito de qualidade de vida distinto do de padrão de vida, a degradação do meio medida pela capacidade de suporte e sistemas de autocontrole, ou a noção de recursos versus serviços ambientais e tecnológicos”.
(SANTOS, 2004, p. 19)

A nova cara do planejamento público é voltada para o desenvolvimento exógeno da cidade, trazendo consigo uma bagagem fortemente herdada do primeiro período do planejamento: a idéia de que o desenvolvimento se dá com a atração de capital para dentro do cenário urbano, agora altamente recortado em limites municipais rígidos e politicamente desarticulados entre si; para que haja também o desenvolvimento social, em momento posterior, proporcionado por tal atração de novos investimentos, não só econômicos, mas também sociais, como se pode observar no excerto abaixo:

“Dependente de inúmeros fatores, aquela capacidade de valorização de mercado pode ser significativamente influenciada (por exemplo, no sentido do reforço de atratividade do investimento, de população, de visitantes e de eventos assinaláveis) através da manipulação de instrumentos de gestão e planejamento próprios da intervenção pública urbana, quer da reabilitação de instrumentos existentes, quer da concepção de novos instrumentos. Esta manipulação tem um vasto campo de atuação, com destaque para a programação de equipamentos, a qualificação do espaço urbano, as componentes econômicas da “oferta da cidade”, etc. E os resultados destas intervenções repercutem-se sobre a revitalização das unidades territoriais, sobre a evolução do seu ciclo de vida”. (NEVES, 1996, p. 10)

Do ponto de vista ambiental, a Agenda 21, elaborada na reunião da Rio 92, permeia os princípios a serem consolidados na nova cara desse planejamento, com o uso do caracterizado “Desenvolvimento Sustentável”, que em teoria é o uso coerente de recursos naturais, de forma a provocar o mínimo possível de impactos ambientais futuros, mas que na prática se faz outro termo de difícil definição e que não traz consigo um escopo mais detalhado de premissas que, teoricamente, o definiria com clareza satisfatória.

O fornecimento de recursos humanos não se dá somente pelo setor estatal, mas a iniciativa privada assume parte da tarefa de proporcionar à população urbana o bem estar social, com as privatizações de serviços como saúde, educação, telefonia e transportes (fenômenos bem observados no Brasil em meados da década de 1990).

“O futuro historiador das ciências sociais terá o direito de surpreender-se com a frustrante simplicidade das teorias de desenvolvimento postas em circulação após a Segunda guerra mundial. No fundo, dever-se-ia mais bem falar da teoria, pois a lógica subjacente era a mesma dos dois lados da barricada. Um estreito economismo levava a pensar que, uma vez assegurado o crescimento rápido das forças de produção, provocaria um processo completo de desenvolvimento que se estenderia mais ou menos espontaneamente a todos os domínios da atividade humana”. (SACHS, 1986, p. 30)

Diversos autores apontam para o fato de que, agora, o planejamento urbano assemelha-se com o chamado Planejamento Estratégico, bastante difundido no setor privado e empresarial, conforme aponta OLIVEIRA (in ACSELRAD, org, 2001) no excerto abaixo:

“Na literatura do planejamento estratégico, seja como ruptura com a forma pretérita de pensar e agir sobre a cidade, seja como descontinuidade consciente e necessária face às inovações técnicas e organizacionais no sistema produtivo, o Planejamento Estratégico das Cidades se afirma com ênfase na ação (planejamento – pauta em ação). O “ambiente” dessa ação tem, de maneira geral, sua percepção marcada pela consciência de crise do modelo de produção e pela incerteza em relação ao futuro, assim como também por um grupo forte de certezas tais como a globalização da economia, a inevitabilidade da competição entre as cidades e a necessidade do estabelecimento de novas relações entre os setores público e privado. A base do pensamento e da ação estratégica estaria lastreada na identificação das forças, fraquezas, oportunidades e ameaças de uma empresa em relação ao seu ambiente de ação, assim como no processo de estabelecimento de uma estratégia frente a essas questões segundo metas e objetivos definidos”. (OLIVEIRA, 2001, pp. 179-180)

Outra questão a ser levantada, levando-se em consideração o atual período de planejamento voltado para o estratégico já descrito anteriormente, é o planejamento confundido com o desenvolvimento, especialmente, nesse caso, aquele desenvolvimento voltado para o viés econômico, ou se preferir economicista, do meio urbano. Ampla bibliografia aponta para tal questão, em vista do questionamento acerca da validade de tal postura adotada.

É bem verdade a colocação de SANTOS (1979) acerca da inserção da economia, ou do viés economicista, no planejamento público, visto que, de fato, o espaço geográfico tem como um dos seus agentes atuantes hegemônicos justamente o setor privado:

“(...) a economia se realiza no espaço e não pode ser entendida fora desse quadro de referência. Sempre que a economia divorcia o homem do capital tipificado pelos meios de produção e disassocia o capital do próprio espaço que ele

modifica, suas formulações estão destituídas do espaço e do homem”. (SANTOS, 1979, pp. 11).

O que se aponta, no entanto, é que o planejamento público atualmente se dá de forma a, prioritariamente, promover o desenvolvimento social e ambiental da cidade partindo-se, destarte, da atração de capital circulante para o meio interno da cidade, visão que a história, evidentemente, cuidou por si própria de mostrar inverídica, como aponta SACHS (1986) abaixo:

“Na sua essência, a ideologia do crescimento prega a idéia do “quanto mais melhor” e de que todos os problemas estruturais acabarão por se resolver através de uma fuga quantitativa para diante. Não leva em conta a oposição entre a economia do *ser* e a economia do *ter* e, ao invés de redefinir as *finalidades* do desenvolvimento, concentra-se nas *instrumentações* do aumento da oferta de bens e serviços. Não toma conhecimento das diferenças qualitativas – no entanto, essenciais – entre *desenvolvimento* e *mal desenvolvimento*, nas quais pesam, de um lado, o grau de satisfação das necessidades sociais reais da população e, de outro, os custos sociais e ecológicos do desenvolvimento”. (SACHS, 1986, p. 38)

Tais considerações levam a constatação óbvia de que tal visão acerca do planejamento voltado para o desenvolvimento econômico da cidade, através do já citado Planejamento Estratégico, tem como característica principal o planejamento como uma atividade complexa, mas no entanto voltado para um lado exclusivo da cidade: a vocação econômica desta. O planejamento, que deve levar em conta os diversos agentes atuantes no cenário urbano, hierarquizando-os como agentes mais e menos “relevantes” na configuração espacial atual, ou naquela que se almeja no futuro planejado para a cidade, tem agora certas “prioridades”:

“A noção traz implícito o seu contrário, os “atores irrelevantes”, não diretamente envolvidos ou desnecessários para o equacionamento de questões que envolvem conflitos sociais urbanos. De fato, a categoria “atores relevantes” refere-se, freqüentemente, aos atores com maior capacidade de investimento e influência, excluindo a maior parte da população”. (OLIVEIRA, in ACSELRAD, org, 2001, p. 186)

A partir da definição dos tais “atores” atuantes no planejamento estratégico, tem-se a missão de ver, dentre eles, quais deles são privados e quais deles são de fato públicos. VAINER (2002) joga certa luz à tal questão, ao afirmar que:

“O projeto de superação da “separação rígida entre o setor público e o privado” não deixa margem a dúvidas: a expressão *privado*, apesar de uma ambiguidade permanentemente acionada, não se refere a interesses, indivíduos ou grupos *privados* em geral; tampouco remete ao *privado* enquanto esfera da vida social, em que estaria associado à idéia de particular, íntimo, pessoal – em oposição ao público. Se este fosse o sentido e o entendimento, o uso da expressão (na passagem citada e em tantos outros discursos sobre *parceria*) contemplaria todos os cidadãos, uma vez que todos os cidadãos são, na condição de indivíduos, portadores de interesses privados. Mas abandonemos a ilusão: ao propor o fim da *separação rígida entre o setor público e o privado*, é outra coisa que se tem em vista – *privado* aqui é, claramente, o interesse privado dos capitalistas e, neste sentido, comparece no mesmo campo semântico de expressões como *iniciativa privada*, *privatização* e outras, que evocam ou remetem a capital, capitalistas, empresários capitalistas”. (VAINER, 2002, p. 88)

Outros autores defensores do Planejamento Estratégico, no entanto, discordam de tal postura, assumindo que este é, de fato, uma maneira de se planejar o espaço público da cidade de forma a, ao mesmo tempo, tornar esta atrativa para investimentos e, por causa e consequência, trazer também melhorias significativas para o tecido social da cidade, sem desagregar a faceta econômica da cidade e as facetas sociais, ambientais, políticas, etc., como pode ser notado abaixo:

“As experiências conhecidas de recurso direto às “ferramentas” do planejamento estratégico por parte das administrações das grandes cidades recobrem situações relativamente diferenciadas mas com uma matriz comum: a da revitalização do tecido social e econômico das cidades, que evoluem segundo ciclos de atividades e formas de ocupação humana do espaço em que se sustentam, crescem e definham em função das suas próprias forças, mas também em função de envoltórios externos que o condicionam, de modo positivo ou negativo, o perfil do ciclo. Para estas administrações, a

formulação de estratégias de gestão ajustadas à sustentação e conquista de posições competitivas constituía um salto qualitativo nas suas vocações tradicionais”. (NEVES, 1996, p. 48)

Os reflexos de tal postura se espacializam nas horizontalidades do espaço urbano, que ao mesmo tempo recebe um contingente cada vez maior de habitantes, e adotando um planejamento estratégico cada vez menos integrados com tal contingente: são os integrantes do grupo dos “agentes irrelevantes” descritos na citação acima:

“A favela é o resultado da ação de grupos socialmente excluídos que ocuparam terrenos, públicos ou privados, via de regra inadequados para a valorização fundiária e a promoção imobiliária. A ação desses grupos, que se dá espontaneamente, representa, de um lado, uma estratégia de sobrevivência e, de outro lado, de resistência a um sistema social que exclui parcela ponderável da população de suas benesses”. (CORREA, in MESQUITA e SILVA, coord, 1993, p. 28)

Esses movimentos de criação de tais horizontalidades, paradoxalmente, trazem ao planejamento urbano uma nova preocupação: gerir, de forma digna, as condições de vida básicas para esses moradores, que, com efeito, são ainda moradores da cidade, do meio urbano, mas em situação nem sempre favorável de sobrevivência, do ponto de vista social e ambiental, como se pode ver abaixo:

“Neste ambiente construído a natureza primitiva foi brutalmente alterada. O delicado equilíbrio das encostas foi rompido, criando uma constante ameaça para os seus moradores. Ameaça que é agravada pelo lixo não coletado e que se acumula nas encostas ou nos rios e canais de drenagem, que acabam assoreados, diminuindo a capacidade de escoamento das águas. As pesadas chuvas dos meses de verão sempre deixam os moradores das favelas de sobressalto. Nos morros são os possíveis deslizamentos, na planície, as enchentes: ambos tiram vidas humanas e destroem o pouco que seus habitante possuem”. (CORREA, in MESQUITA e SILVA, coord, 1993, p. 29)

Há que se levantar, aqui, um ponto interessante de análise, que não pode ser negligenciado para este esboço. Notamos, através de análise do levantamento bibliográfico apresentado, que de fato há a inter-relação entre problemas que tangem os elementos naturais e problemas sociais, visto que, conforme citação acima, o processo de degradação natural da cidade vem geralmente correlato com os processos de exclusão social e injustiças cabíveis à esfera do pensamento das ciências sociais aplicadas, sendo apenas duas facetas diferentes da mesma problemática, conforme nos mostra ACSELRAD (in ACSELRAD, org, 2001) no excerto que segue:

“A ênfase nas necessidades e a asserção de que os pobres são as principais vítimas da degradação ambiental justificam para alguns o estabelecimento da equidade como princípio da sustentabilidade. Mas a articulação lógica de um tal discurso decorre, com efeito, da afirmação da inseparabilidade analítica entre justiça e ecologia. A raiz da degradação do meio ambiente seria a mesma da desigualdade social. As questões de escala e de eficiência se colocariam para o discurso de “um só mundo”. Mas, embora ecologicamente interligados, o mundo é socialmente fragmentado. E para os muitos mundos que se divide o planeta pela desigualdade social entre classes e regiões, a questão da pressão agregada sobre os recursos ambientais é atravessada pela temática da desigualdade distributiva, da dependência financeira, da desigualdade no controle dos mecanismos de comércio e dos fluxos da tecnologia”. (ACSELRAD, in ACSELRAD, org, 2001, p. 34)

Esta inter-relação entre tais problemáticas provoca a reflexão acerca do próprio conceito de meio ambiente, que não pode agora ser observado somente como os elementos naturais inseridos, natural ou artificialmente, no sistema urbano atual, como pode ser observado abaixo:

“Reconhece-se, portanto, que a problemática ambiental é inseparável da problemática social, concebendo-se o meio ambiente como um sistema integral que engloba elementos físico-bióticos e sociais. Assim sendo, a apreensão de uma dada questão ambiental dar-se-á apenas quando recuperadas as dinâmicas dos processos sociais e ecológicos, atribuindo igual ênfase à história da sociedade e da natureza, ou seja, à

naturalização da cultura e à culturalização da natureza”.
(AJARA, in MESQUITA e SILVA, coord, 1993, p. 9)

Há que se ponderar, portanto, que o planejamento público deva tratar tais questões não mais como conjuntos separados de ideários e decisões, entre ambiental e social, mas a própria complexidade do espaço geográfico obriga-nos a pensar o planejamento urbano como algo a ser realizado como um sistema único, integrado, visto que decisões pontualizadas para um ou outro “setor” do espaço urbano , se assim podemos defini-los, certamente terá também reflexos em toda a dinâmica espacial e os outros “setores”:

“O ambiental deve ser, assim, concebido como um vetor que necessita internalizar-se nos diversos programas e ações estatais dando-lhes também um elemento de articulação. Portanto, a área ambiental pode ser uma alavanca da retomada de um planejamento global e articulado no País, com a vantagem de partir de antemão com sensibilidade e conhecimento acerca da vulnerabilidade dos diferentes lugares do território nacional. Retomar-se-ia o planejamento intersetorial, e agora com o vetor ambiental totalmente internalizado na elaboração dos planos”. (MORAES, 1994, p. 24)

Através desta ótica, CORREA (1990) aponta para o estudo geográfico da organização espacial como um dos elementos fundamentais para tal análise, sendo este o objeto de estudo da ciência geográfica: o estudo da sociedade pelo viés da organização espacial, as projeções no espaço das reproduções sociais. Necessário é, no entanto, achar alguma diferenciação plausível entre os impactos de ordem natural e social: os autores são unânimes em apontar para uma “ambientalização” de problemas sociais, ou a “socialização” de problemas ambientais que, para fins de planejamento urbano, essa falta de clareza acaba por atrasar o processo, ou gerar políticas públicas sem eficácia, visto a falta de bases teóricas e científicas que suportem tais medidas. Tal fenômeno é ainda mais intensificado com a visão economicista do planejamento para o desenvolvimento, e pairam no cenário da modelagem urbana mais dúvidas que certezas, por evidenciarem partes da problemática, em detrimento dela como um todo, como se observa no exemplo abaixo:

“Saúde e higiene têm sido preocupações de formuladores de políticas urbanas na América Latina desde meados do século XIX. Nos últimos anos, esses problemas foram “ambientalizados”, e questões de acesso à água, esgoto e coleta de lixo sólido passaram a ser colocados como temas da justiça ambiental. Mas, com muita frequência, são vistos como os únicos temas ambientais urbanos”. (LYNCH, in ACSELRAD, org, 2001, p. 59)

Sobre a visão economicista, SACHS (1986) é ainda mais enfático, ao criticar a computação dos impactos ambientais e sociais não em sua essência, passível de estudos e formulações, mas como prejuízos econômicos, portanto, dificultadas de compreensão em sua totalidade:

“ (...) A contabilidade nacional, hoje utilizada para medir o crescimento, baseia-se na noção de valor de troca, que abrange indistintamente valores de uso socialmente reconhecidos como tais, pseudo-valores de uso que não trazem qualquer satisfação ao consumidor, salvo talvez uma diferença de status em relação aos demais consumidores, e os “não valores”, que constituem, na realidade, um custo de funcionamento do sistema e, não, um resultado. (...) Outros custos ecológicos de produção – como a destruição do acervo genético ou a degradação da fertilidade dos solos provocada por práticas agrícolas erradas – são simplesmente ignoradas; e a própria poluição ainda é um custo, ao mesmo tempo, ecológico e social que mal se começa a levar em conta, mesmo assim parcialmente e apenas como consequência do custo da despoluição”. (SACHS, 1986, pp. 38-39)

Em outro trecho, o mesmo autor aponta para o planejador como um simples contabilista de recursos e prejuízos, desprovido de crítica e de capacidade de pensamento acerca das problemáticas envolvidas no contexto urbano em sua essência, fato que, certamente, contribui para a ineficácia do planejamento público em dias atuais. O que se nota, em linhas gerais, é que a tarefa do planejamento público, além das dificuldades apontadas no começo deste trabalho, encara também obscuridades diversas, questões tanto quanto nebulosas e de difícil definição, que serão tratadas abaixo.

2.3.1 - Planejar a cidade: as obscurecências

Visto a configuração estudada do espaço geográfico no âmbito das cidades, tem-se que a árdua tarefa de se planejar algo de tamanha complexidade torna-se algo difícil tão quão MATUS (1993) definiu em momento anterior, e corroborado por SILVEIRA (1999) no excerto abaixo:

“Elaborar idéias em regime de hipótese nem de longe significa ausência de rigor ou abandono de praticidade e exequibilidade. É somente de modo conjectural que se torna possível antecipar o futuro, e é sempre tendo-o em vista que se elaboram os planejamentos. Visando ao que seria melhor para a conduta social, caberá sempre a ela avaliar e decidir sobre o que lhe é proposto. Jamais perdendo de vista esta precariedade, estabelece-se um diálogo entre os diversos interessados na obtenção das melhores condições de convívio social, sendo bem-vinda uma pluralidade de propostas e cabendo à sociedade civil decidir entre elas”. (SILVEIRA, 1999, pp. 100-101)

Alguns aspectos dessa dificuldade serão pontuados a partir de então.

Para que se possa pensar acerca do planejamento, devemos, primeiramente, pensar acerca de termos comumente usados, mas que, por carecerem ainda de definições (que dirá de consensos), acrescentam aí uma dificuldade ainda maior para se pensar o planejamento. Tomando como base as discussões acaloradas acerca do planejamento ambiental, evidentemente um viés importantíssimo na análise do ambiente urbano, citamos MORAES (1994), quando este diz que:

“(...) Aí vive-se um clima de babel onde cada um fala uma língua diferente. Isto é, partindo de áreas de formação disciplinárias díspares, cada um traz uma bagagem conceitual específica e, muitas vezes, não comunicante. Não há em nosso campo uma padronização mínima de linguagem; aos mesmos termos se atribuem conceitos diferentes”. (MORAES, 1994, p. 47)

O autor prossegue dando o exemplo do termo *ecologia*, certamente um dos termos, se não fundamentais para se pensar o meio ambiente urbano e seu

planejamento, um dos mais empregados, seja no meio acadêmico, social, político, ou, no que nos concerne para essa pesquisa, no meio dos planejadores urbanos. Sobre isso, MORAES (1994) aponta para *“as carências neste front e a necessidade de buscar este esclarecimento conceitual mínimo, esta padronização elementar da linguagem”*. (p. 47)

Destaque a parte, no paradigma atual de planejamento voltado para o Plano Estratégico, merece o termo amplamente difundido, e ainda sem definição concreta do chamado “desenvolvimento sustentável”. Com a crise ambiental deflagrada descrita anteriormente, cabe aos planejadores urbanos pensarem acerca de uma forma de planejamento que cause o mínimo possível de impactos ambientais (e, assumindo a inter-relação das facetas ambientais e sociais, minimizando também os impactos produzidos nesta), e tem-se que, aí, usam-se conceitos como o desenvolvimento sustentável, ironicamente um conceito bastante insustentado, como apontam os autores que seguem:

“O que prevalece, porém, são expressões interrogativas recorrentes, nas quais a sustentabilidade é vista como “um princípio em evolução”, “um conceito infinito”, “que poucos sabem o que é”, e “que requer muita pesquisa adicional”. Manifestações de um positivismo frustrado: o desenvolvimento sustentável seria um dado objetivo que, no entanto, não se conseguiu ainda aprender. Mas como definir algo que não existe? E que, ao existir, será, sem dúvida, uma construção social? E que, enquanto tal, poderá também compreender diferentes conteúdos e práticas a reivindicar seu nome? Isto nos esclarece porque distintas representações e valores vêm sendo associados à noção de sustentabilidade: são discursos em disputa pela expressão que se pretende a mais legítima. Pois a sustentabilidade é uma noção a que se pode recorrer para tornar objetivas diferentes representações e idéias”. (ACSELRAD, in ACSELRAD, org, 2001, p. 28)

SACHS (1986, p. 53) aponta para o que chama de “prudência ecológica” no uso dos recursos naturais, visto a atual fadiga ambiental, evidenciada nas grandes manchas urbanas, sem no entanto alardear as “visões apocalípticas” tão difundidas atualmente pela mídia e órgãos não governamentais. ACSELRAD (op. cit) no entanto, conclui sobre o futuro da utilização de tal conceito, encerrando a discussão com o apontamento da inevitabilidade do uso conflituoso e não sustentável dos

recursos naturais para a sobrevivência do ser humano, especialmente dentro das grandes cidades, em qualquer forma e quantidade de uso:

“Associar a noção de sustentabilidade à idéia de que existe uma forma social durável de apropriação e de uso do meio ambiente dada pela própria natureza das formações biofísicas, por exemplo, significa ignorar a diversidade de formas sociais de duração dos elementos da base material do desenvolvimento. Colocar o debate sobre sustentabilidade fora dos marcos do determinismo ecológico implica, portanto, em afastar representações indiferenciadoras do espaço e do meio ambiente”. (ACSELRAD, in ACSELRAD, org, 2001, p. 48)

Mesmo o planejamento como um conceito difundido no meio social e político da cidade ainda carece de definições. O planejamento, entendido como a arte de gerir a cidade de forma a dar mínima “ordem” ao “caos instaurado” nela, conforme mostrado anteriormente, é visto ainda em dias atuais como uma das partes do urbanismo, uma visão recorrente da primeira etapa do planejamento urbano apontada em momento anterior, sendo que, conforme definição de AGACHE (apud RESENDE, 1982), entende-se justamente o oposto. Com efeito, seria o urbanismo uma das partes a serem pensadas no planejamento, este tipo entendido como planejamento territorial:

“Entende-se por urbanismo o conjunto de regras aplicadas ao melhoramento das edificações, do arruamento, da circulação e do descongestionamento das artérias públicas. É a remodelação, a extensão e o embelezamento de uma cidade levados a efeito mediante um estudo metódico da geografia humana e da topografia urbana sem descuidar as soluções financeiras” (AGACHE, apud RESENDE, 1982, p. 41)

Outro ponto concernente ao planejamento público da forma como praticado em dias atuais, e que também carece de maiores esclarecimentos, é a definição exata do papel do Estado em tal cenário, visto que tem papel central na gestão de um espaço geográfico onde, longe disso, este não é o único agente transformador da paisagem e das dinâmicas inseridas neste espaço das cidades. Sobre isso, RIBEIRO (2003) aponta que

“(...) Mas, o grande exemplo de pressão relaciona-se a mudanças na administração pública e em papéis assumidos pelo Estado. Para a área, esta última frente de processos possui especial relevância, na medida em que a ação do Estado encontra-se na sua origem, constituindo, portanto, um tema irrecusável de reflexão. E mais, as atuais mudanças na ação planejadora (e planejada) ultrapassam a preocupação com o Estado, atingindo os debates contemporâneos em torno do tecido social, como demonstra a valorização do cotidiano e do lugar; das articulações entre escalas na realização da economia; do conceito de espaço; dos sentidos da política e da democracia”. (RIBEIRO, 2002, p. 64)

CORREA (in CASTRO, GOMES e CORREA, orgs, 2002) enfatiza a participação ativa do setor privado na configuração do espaço geográfico, levantando a ressalva de que, muito embora tais agentes configurem o espaço a sua maneira e interesses, ainda cabe ao Estado, participante direto de tal processo, como se constata no excerto que segue:

“Subjacente à função de gestão do território está a necessidade da corporação conceber, planejar e gerenciar o ciclo de reprodução de seu capital, ciclo que tem uma nítida e complexa dimensão espacial, envolvendo centros urbanos e áreas rurais nas quais o capital circula em suas diversas formas e é ampliado, concretizando a sua acumulação. A sede social da corporação, onde decisões econômicas e políticas são tomadas, constitui-se no ponto focal onde o ciclo de reprodução do capital tem início, finaliza e reinicia-se”. (CORREA, 2002, p. 68)

MORAES (1994) corrobora com tal idéia, analisando o caso brasileiro, aprofundando sua análise no que concerne ao que, de fato, é público e o que é privado, destacando que o papel do Estado, no que diz respeito ao cenário do planejamento público, e a função de mediar e conciliar os diferentes interesses dos diferentes agentes atuantes no espaço geográfico, é distorcido e tendencioso. Trata-se, portanto, de um Estado desprovido de suas funções mais básicas, que fogem ao escopo do planejamento público, mas sim, de representatividade em si. O enfraquecimento econômico do Estado mediante o viés econômico neoliberalista, em voga em dias atuais, corrobora com a idéia de que um poder centralizado, especialmente para a função de planejar a complexidade do espaço geográfico, é

por conseguinte visto por uma gama cada vez maior de cientistas sociais e políticos como cada vez mais desnecessário:

“Ante esse Estado e essa sociedade, desenvolve-se no País uma cultura política na qual o poder associa-se à propriedade fundiária e na qual o limite entre o público e o privado não fica nítido. De certo modo, toda a vida social flui para a órbita estatal, o qual se comporta não como um mediador dos conflitos de interesse existentes na sociedade, mas como instrumento direto de certas partes em disputa na arena política. Daí a tônica reiterada dos diferentes governos de tratar a coisa pública como negócio privado”. (MORAES, 1994, p. 16)

SACHS (1986), no entanto, adverte:

“O fato de se prever (e mesmo de se postular) o desaparecimento gradual do Estado-Protetor não deve ser confundido com o ataque brutal que lhe dirigem os neoliberais. Enquanto as soluções de substituição aqui aludidas não forem postas em prática, o Estado-Protetor aparece, apesar de suas dificuldades e das suas fraquezas, como uma importante conquista social do último meio século, conquista que não se deve sacrificar, sobretudo no altar do capitalismo selvagem, sob pretexto de se relançar a economia mundial. O que está em jogo é encontrar formas cada vez mais satisfatórias para o exercício dos direitos sociais ao desenvolvimento e não de tolerar que os mesmos sejam espezinhados em nome da eficácia econômica erigida como finalidade absoluta, quando na verdade ela é um meio, sem dúvida necessário, mas de modo algum suficiente”. (SACHS, 1986, p. 134)

Dessa forma, o que se nota ainda é que existe uma demanda emergente de discussão acerca de qual o papel exato de cada uma das escalas possíveis do planejamento público, visto que não há um consenso exato de como deve ser postulada tal pirâmide hierárquica de poder. Sabe-se, com mais ou menos nitidez, como cada um dos poderes possíveis no planejamento (local, estatal, federal, global...) atua isoladamente, e sobre isso nota-se que muitos estudos já foram elaborados e demasiadamente analisados, mas a articulação possível entre tais escalas de poder, fundamental para a compreensão do planejamento público e da

própria formação e compreensão da configuração espacial, ainda carece de discussões acadêmicas e políticas.

2.3.2 - O planejamento hoje: a questão das escalas de análise

Nota-se hoje que uma das maiores problemáticas que pode ser apontada para o cenário do planejamento público e ambiental é a falta de medidas que se direcionam, simultaneamente, para diferentes escalas de análise. Este problema é ainda mais evidenciado quando da análise do tratamento dado às questões ambientais dentro do planejamento municipal, estadual ou mesmo nacional, tendo em vista que é praticamente impossível pensar no meio ambiente impondo-lhe uma barreira territorial, artificialmente e politicamente implantada. Uma bacia hidrográfica por exemplo, salvo raríssimas exceções, não respeita as fronteiras intermunicipais, sendo que um mesmo rio de pequeno ou médio porte atravessa uma, duas, três cidades diferentes desde sua nascente até sua foz em outro rio ou no oceano. Imaginando-se que um desses municípios, exemplificando o localizado na foz do rio, resolva tomar medidas de proteção dos mananciais e da despoluição de suas águas em território municipal, se tais medidas não forem tomadas em acordo com os demais municípios localizados durante o curso desse rio, dificilmente terão o efeito desejado pelos elaboradores dessas diretrizes.

Destaca-se, dessa forma, a importância de medidas de planejamento, especialmente o planejamento voltado para as questões ambientais, foco deste trabalho, que abordem escalas geográficas diversificadas, pois é sabido que uma escala de análise afeta diretamente os processos e medidas que acontecem em outra, como visto nos exemplos dados.

“A análise geográfico dos fenômenos requer objetivar os espaços na escala em que eles são percebidos. Este pode ser um enunciado ou um ponto de partida para considerar, de modo explícito ou subsumido, que o fenômeno observado articulado a uma determinada escala, ganha um sentido particular. Esta consideração poderia ser absolutamente banal, se a prática geográfica não tratasse a escala a partir de um raciocínio analógico com a cartografia, cuja representação de um real reduzido se faz a partir de um raciocínio

matemático. Este, que possibilita a operação, através da qual a escala dá visibilidade ao espaço mediante sua representação, muitas vezes se impõe, substituindo o próprio fenômeno. E verdade que para os geógrafos as perspectivas da grande e da pequena escala ainda se fazem por analogia àquelas dos mapas, fruto da confusão entre os raciocínios espacial e matemático, ou como afirma Brunet (1992), tomando o mapa pelo território". (CASTRO, p. 121)

Na Geografia, apontam-se comumente quatro escalas possíveis de articulação e de análise geográfica de um determinado evento, a saber: nível local, regional, nacional e global. Autores como SMITH (1997) propõem outras escalas possíveis de análise, apontando para a subjetividade em certos aspectos, bem como nas escalas onde o individual tem maior relevância. Para o autor em questão, dever-se-ia considerar também, antes da escala local, também as escalas do corpo (limite máximo de um só indivíduo atuante num determinado sistema), da casa (local da privacidade desse indivíduo e de seu grupo de afeição, como a família), a comunidade (uma das possíveis escalas de análise geográfica que podem ser equiparadas ao clássico local), a cidade (comumente tratada na literatura como escala local, especialmente no planejamento público, como veremos adiante), a região (não tratada pela maioria dos autores que tratam de planejamento público), nacional e global, essas duas tratadas amplamente pela literatura afim.

Outro autor que merece destaque na literatura sobre escalas geográficas é LACOSTE (1976), que, em sua bibliografia, aponta em grande medida o fato de que, para ele, as escalas geográficas não existem por si, mas são construídas de acordo com o direcionamento dado à um fenômeno qualquer a ser analisado. Justifica-se tal visão acerca do assunto, ao apontar que quaisquer evento, medida ou grupo de eventos e medidas estudados teriam um impacto inicialmente em uma só escala geográfica, mas que, devido ao fato de que os recortes menores são espelho dos maiores, bem como o inverso também se faz válido, um impacto em um determinado recorte acabaria por, em médio ou longo prazo, alcançar e atingir todos os níveis possíveis, articulados. Os exemplos dos ensaios dos autores citados vem para apontar as dificuldades de se definir as escalas possíveis na geografia.

Vale realizar algumas considerações acerca do uso de escalas pela geografia praticada atualmente, tema amplamente estudado por alguns autores, mas que mereceria maior destaque no meio acadêmico geográfico, como apontado por CASTRO (1995) no excerto abaixo:

“É preciso ser justo. A escala enquanto problema epistemológico e metodológico tem sido tema de reflexão de alguns geógrafos, embora em número menor do que seria esperado, tendo em vista sua importância para a compreensão da essência de algumas questões com as quais se defrontam os estudiosos da organização espacial”. (CASTRO, s/d, p. 121)

A Geografia se apropria do termo “escalas” da Cartografia clássica, que, decerto, é uma preocupação geográfica. Acontece que essa apropriação é feita de modo indevido, graças ao fato de que torna-se obrigatório a um geógrafo apontar a escala geográfica usada num determinado estudo que, eventualmente, mostre-se descabido de tal mensuração.

“A este respeito, não se pode mais aceitar, hoje em dia, que uma pessoa seja conduzida sem que a escala esteja claramente especificada. Mais ainda, a própria escala, enquanto fenômeno consubstancial de toda análise, merece ser estudada de modo particular”. (RACINE, RAFFESTIN, RUFFY, 1983, p. 124)

Tal qual a legenda de qualquer mapa, tornou-se ao geógrafo uma obrigação o apontamento imediato de qual a escala geográfica utilizada no estudo em questão, algo que acarreta outro grande problema: ao mensurar um determinado evento em uma só escala geográfica, os estudos produzidos, em geral, ignoram os efeitos do fenômeno analisado em outras possíveis escalas de articulação, e dessa forma, compromete a compreensão do próprio evento estudado. Os estudiosos de tal temática escalar apontam que grande parte dos fenômenos que podem ser compreendidos à luz da geografia tradicional são repercutidos em mais de uma escala geográfica, quando não em quaisquer escalas analisadas, e dessa forma, um estudo que erroneamente analise um determinado processo em uma só dimensão é, por essência, incompleto.

“No entanto, mesmo estando conscientes desses problemas simples, os geógrafos adquiriram, apesar de tudo, o hábito de postular que todos os comportamentos que eles estudam, todas as ocorrências que observam, medem e correlacionam, se manifestam praticamente numa só escala. Está aí, com toda a evidência, um postulado falacioso cujas consequências sobre a validade científica e prática do discurso geográfico são consideráveis”. (RACINE, RAFFESTIN, RUFFY, 1983, p. 126)

Embora a literatura acerca de tal assunto seja bastante variada e pouco consensual, conforme visto nos exemplos dos estudos recortados anteriormente, podem-se apontar três níveis principais de escalas geográficas como sendo satisfatórios para uma gama bastante grande de assuntos relacionados: o local, o nacional e o global, cada uma delas explicitada e mais bem elaborada a partir desse momento.

A escala local trata do recorte mínimo possível dentro de um estudo geográfico qualquer. Abrange, normalmente, um município, uma comunidade, um bairro, qualquer unidade que se insere dentro de um conjunto de unidades de igual grandeza, sendo pouco usual sua divisão em outra unidade de escala ainda menor para análise geográfica. Dentro do cenário dos estudos geográficos, o nível local é apresentado como uma unidade do meio físico, nos casos dos estudos da chamada Geografia Física (e aqui se inserem os estudos sobre um determinado sistema geomorfológico, ou uma unidade pedológica, ou, ainda mais comum, uma bacia sedimentar); ou classicamente tratada como uma comunidade de uma determinada cidade ou bairro, no caso dos estudos destinados à geografia urbana ou, de acordo com o foco deste trabalho, dos estudos sobre o planejamento público.

Com relação a este último, o nível local é tratado como a legislação municipal, devido ao fato de que, ao menos na grande maioria dos lugares a serem estudados, e a Prefeitura Municipal é o órgão gestor relevante de menor escala de análise. A prefeitura trata da orientação da grande maioria das medidas tomadas pelos agentes transformadores já citados do espaço geográfico, com ações diretas como os planos diretores e o zoneamento urbano, e medidas indiretas como os incentivos fiscais e tributários. O nível local, dessa forma, é o que dá maior destaque para as ações que acontecem neste espaço, ou seja, no espaço das

ações, já que é consenso, entre os autores que tratam desse determinado assunto, que é no nível local que definitivamente ocorrem as práticas de transformação do espaço geográfico, bem como de transformações das relações entre as escalas maiores, o nacional e o global. LIMA (2004) mostra, ao mesmo tempo, a ascensão do poder local no planejamento público, apontando para a crescente participação popular no mesmo, bem como, o uso do conceito de “lugar”, espaço das atividades e do viver do indivíduo:

“Em busca de novas bases conceituais, foi revalorizado o âmbito original da prática do planejamento: “o lugar”. Nesse contexto, passa a se impor o valor das relações humanas em escala individual e de grupo. O morador do bairro almeja a participação nas questões coletivas, em manter identidade com o local, contribuir para maior coesão comunitária, ao menos o suficiente para localizar os moradores na trama urbana, ter alguma noção de suas atividades e composição familiar. (...) Hoje, acredita-se ser fundamental para a qualidade urbano-regional que haja a consciência do cidadão de poder interagir nas determinações sobre o território e da sua co-responsabilidade sobre os impactos decorrentes da implantação das ações de ocupação”. (LIMA, 2004, p. 158-159)

Na escala nacional, encontram-se os países, as nações existentes dentro do contexto global. Nessa escala, encontramos as maiores dificuldades de se analisar os processos físicos de um determinado fenômeno estudado, tendo em vista que as fronteiras impostas são, via de regra, artificiais, fictícias, não correspondendo, necessariamente, à uma unidade natural qualquer a ser pensada. Portanto, do ponto da geografia física, eis uma escala geográfica de pouco ou nenhum uso. Por esse viés, são possíveis boas análises sob a ótica das políticas federais sobre qualquer determinado assunto. Um exemplo que cabe ser discutido em dias atuais é o das medidas tomadas pelas leis de cada federação acerca da redução de emissões de gases estufa no cenário atual de aquecimento global: trata-se de um fenômeno de proporções globais, como bem se sabe. No entanto, grande contribuição à tal tema se dá no estudo das medidas tomadas por cada país emissor de gases de efeito estufa para a redução desse cenário, pois, sabe-se, há certo descompasso na comparação entre países com maiores índices de emissão

de gases e países com maiores impactos ambientais e sociais sofridos por tal processo.

O exemplo dado mostra que a adoção da escala nacional para os estudos geográficos é de grande contribuição também para os estudos de ordem geopolítica, sendo grande contribuinte para o entendimento das dinâmicas políticas e geográficas que abarcam tomadas de decisões por poderes federais.

Dentre as escalas geográficas de análise, a escala global é a que mais parece ser circunscrita territorialmente, visto que abarca toda a totalidade do globo terrestre. Dessa forma, é possível, com certa precisão, delimitar num mapa cartográfico os processos a serem analisados por tal escala geográfica.

Discute-se em grande parte, no entanto, se de fato existe tal escala de análise geográfica, pois, sabe-se, dentro de qualquer dinâmica humana que se imagine, dificilmente teríamos a compreensão de todos os países e regiões do globo. O processo de acumulação capitalista, por exemplo, grande temática dos estudos da geografia clássica, e que mais se aproxima de um tema geográfico que abarca todo o globo, sabidamente ainda não é presente em todos os locais contidos nos processos globais, e o exemplo crasso dessa discussão é Cuba, que, mesmo com forte tendência à abertura de suas fronteiras políticas, ainda é, de fato, um país não inserido no capitalismo mundial. Observa-se, também, que os estudos feitos na ordem global podem não ser compreendidos em plenitude, em vista da quantidade imensurável de variáveis a serem abrangidas em um estudo que vise a compreensão de um fenômeno global.

Aponta-se, no entanto, a importância de estudos que considerem a escala global quando de temáticas relacionadas à grandes eventos físicos, como o já discutido aquecimento global, pois sabe-se que, independentemente da inserção de um determinado local ou não em quaisquer dinâmicas humanas globais, eis um fenômeno que, decerto, atinge todos os pontos do planeta. Dessa forma, a escala global na geografia deve ser usada com o máximo possível de cautela, em vista das inúmeras possibilidades de fazer, aí, uma análise parcial e tendenciosa.

Trata-se, com efeito, de uma questão que permeia os anais das discussões acerca do planejamento público, em vista dos decorrentes fatos e peculiaridades discutidas anteriormente. No entanto, há que se discutir sobre a possibilidade,

brilantemente apontada por SACHS (1986), de uma articulação harmoniosa entre tais escalas: esta não é, de fato, uma missão impossível de ser realizada, visto que, inevitavelmente, a articulação entre os diferentes poderes públicos é necessária e benéfica para o “bom funcionamento” do meio social:

“Os problemas da concepção de níveis diferentes de organização e de autonomia na sociedade, de uma articulação entre os níveis local e central e da posição atribuída ao planejamento central permanecem, pois, intactos.

(...)

Enfim, o respeito da autonomia local não se opõe em absoluto à participação, no processo de planejamento local, dos planejadores e técnicos externos. Muito freqüentemente, a contribuição destes pode ser decisiva, precisamente porque vêm de fora e, a esse título, possuem visão diferente dos problemas e uma experiência enriquecedora por ter sido adquirida em outros lugares. Para que tal aconteça, o interveniente externo deve, entretanto, identificar-se com os interesses de seus interlocutores e estabelecer com eles uma comunicação em pé de perfeita igualdade”. (SACHS, 1986, pp. 108-110)

De forma a caracterizar o planejamento em si, cabe encerrar esta parte do pensamento com citação de GOMES (1960) sobre a importância de medidas interescalares para tal realização, de forma a contemplar a realidade do espaço geográfico da melhor forma possível:

“A realização de planos em diferentes níveis de organização, submetidos a objetivos bem definidos em termos de aplicabilidade e rentabilidade, são necessidades imperiosas decorrentes da realidade objetiva que se encontra o mundo da natureza, da sociedade e do indivíduo. Desde a escala local à nacional, o planejamento deverá ser uma constante em vista da sociedade estar submetida à dinâmica dialética do movimento e regida por leis históricas”. (GOMES, 1981, p. 116)

BANDEIRA (2006), corrobora com o autor acima, frisando as vantagens de tal configuração interescalar para um planejamento governamental eficiente, como aponta o excerto abaixo:

“A implantação de instâncias de articulação e representação, em nível micro e meso-regional, pode proporcionar uma base institucional e organizacional adequada para um experimento abrangente de democratização da gestão pública, apoiado na interação entre os segmentos organizados da sociedade das regiões e os órgãos da administração pública. Além de se envolver outras atividades, essa base poderia contribuir para ampliar a discussão sobre os principais instrumentos do planejamento governamental, como os planos plurianuais e os orçamentos anuais, tanto em nível estadual quanto federal”. (BANDEIRA, 2006, p. 37)

Tendo como base as diferentes escalas possíveis de atuação do poder público frente aos meios de planejamento espacial, segue-se breve explanação sobre os principais mecanismos utilizados para se planejar o espaço geográfico em dias atuais.

2.3.3 - Os instrumentos de planejamento e gestão

Este capítulo do trabalho se prestará a apresentar os diferentes instrumentos de planejamento e gestão pública, levando-se em conta dois grandes viéses: a discussão acerca do planejamento público e as questões ambientais, e a aplicação da discussão das escalas geográficas de análise espacial feita anteriormente.

Para tal, deve-se, anteriormente, apresentar a categorização feita por SOUZA (2006). O autor classifica os instrumentos de gestão urbana e de planejamento em cinco categorias a serem discutidas posteriormente. De acordo com os instrumentos analisados posteriormente, aplica-se tal categorização.

- **Instrumentos Informativos:** compreendem os meios de informação existentes e as políticas adotadas pela disseminação da informação, como a importância da coleta de lixo (exemplo dado pelo autor). Também despontam estrategicamente quando da divulgação de uma determinada potencialidade de um determinado local, objetivando o incentivo à políticas privadas que desenvolvam atividades similares.
- **Instrumentos Estimuladores:** ferramentas e políticas públicas que objetivam o estímulo à uma determinada atividade, seja do setor privado (incentivos fiscais e

tributários), seja da sociedade no geral (isenções de impostos, programas de desenvolvimento ambiental e/ou social)

- **Instrumentos Inibidores:** instrumentos cuja finalidade é inibir e/ou bloquear as formas de atuação urbana de um determinado agente modelador da dinâmica instaurada. Entram, aqui, as políticas de impostos, como o IPTU progressivo, a desapropriação territorial, a restrição da oferta de moradias (visando o desestímulo à novas migrações, por exemplo)
- **Instrumentos Coercitivos:** estabelecimento de proibições e limites legais para uma determinada atividade inserida no contexto urbano e local. Entram os índices urbanísticos, os zoneamentos urbanos e os planos diretores, que restringem a ocupação urbana de uma determinada região à um tipo específico de ocupação.
- **Instrumentos sem definição exata:** são aqueles que não se enquadram em nenhuma das definições anteriores, como as contribuições de melhorias, que objetivam a valorização e/ou a desvalorização de um imóvel, ou de uma rua, ou de um bairro, ou da cidade no geral.

Nota-se, portanto, que o planejamento público, em qualquer de suas esferas de análise possíveis, consta de medidas bastante diferentes entre si, proporcionando aos agentes responsáveis por tal intento uma gama bastante diferenciada de formas de regulação diretas e indiretas do Espaço Geográfico, visando sempre, conforme dito anteriormente, a minimização de problemáticas diversas, oriundas da configuração espacial e das formas como esta se dá.

2.3.4 – Os Planos Diretores como o norte do planejamento

O planejamento público estatal pode ser realizado de diversas formas diferentes, de formas diretas e impositivas através de leis e normas de uso do solo, e através de formas indiretas e subjetivas através dos incentivos fiscais e tributários para estímulo de determinadas atividades em detrimento de outras. Para o primeiro caso, nota-se que os Planos Diretores são a principal ferramenta utilizada pelo

planejamento municipal advindo do poder estatal, por ser o documento mais completo a ser utilizado quando de uma determinada gestão, como aponta NYGAARD (2005) no excerto abaixo:

“O tradicional plano diretor pode ser considerado como o instrumento mais completo que o Estado já teve à sua disposição para interferir na organização e no controle do espaço urbano”. (NYGAARD, 2005, p. 25)

Antes de dar estarte à tais discussões, cabe aqui definir qual é a escala deste Estado que o autor (op. cit.) se refere, desmistificando uma premissa comum quando se pensa na elaboração de um plano diretor: este deve abranger os interesses de um determinado recorte municipal, no entanto, indicar única e exclusivamente as diretrizes do planejamento nesta escala, conforme aponta VILLAÇA (1999) abaixo:

“Outra posição que muito tem contribuído para a inoperância e descrédito dos planos diretores é aquela que defende a tese de que tudo aquilo que for importante paa o município deve constar do plano diretor, seja da alçada do governo federal, estadual ou municipal. Com isso, o plano diretor passa a correr o risco de se transformar numa (ou incluir uma) listagem de propostas que não obrigam nenhum órgão a cumpri-las, nem criam qualquer responsabilidade, já que o plano municipal não tem qualquer efeito sobre as ações dos governos federal ou estadual”. (VILLAÇA, 1999, p. 242)

Dessa forma, o mesmo autor esclarece, em texto posterior, que os órgãos de maior escala que atuam significativamente na gestão e na infra-estrutura municipal devem se adequar à tais normas impostas pelo plano diretor, sem que, no entanto, seja dirigido por este (VILLAÇA, 2005, p. 8). No entanto, o que se nota é que os planos diretores, da forma como são elaborados atualmente, tendem a lançar diretrizes que se situam muito além do poder estatal em qualquer escala, com propostas que não competem ao pode público, como aponta o mesmo autor (op. cit.) em outro momento:

“Mesmo que abrangendo problemas de estrita competência municipal, existe a idéia de que o Plano Diretor deve incluir propostas (além, evidentemente, de diagnósticos) de natureza social e econômica. Nota-se que quando se fala em propostas de natureza social, por exemplo, não está se falando apenas na construção de escolas, parques, ou hospitais. Está se falando de ação na própria esfera social, na natureza das atividades desenvolvidas nos parques e hospitais, como o papel formador e pedagógico das escolas, por exemplo. A nosso ver, tais aspectos estritamente sociais ou econômicos dificilmente se encaixariam na natureza de um Plano Diretor. Uma intervenção de natureza social, da qual os equipamentos físicos seriam apenas instrumento, seria muito mais apropriada a um Plano de Governo do que a um Plano Diretor que, pelo menos pelo discurso dominante, deve ser de médio e longo prazos”. (VILLAÇA, 2005, p. 9)

Realizadas tais considerações iniciais acerca dos planos diretores, destaca-se que cabe a este capítulo definir de forma mais esclarecedora o que é um plano diretor, suas funções dentro do cenário do planejamento público municipal, e apontar as principais críticas elaboradas por alguns autores selecionados para esta revisão bibliográfica.

A obrigatoriedade da elaboração dos planos diretores foi contemplada no Brasil pela primeira vez na elaboração de nossa Constituição Federal vigente, em 1988. No capítulo II, artigo 182, § 1º, o plano diretor é apontado como obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, e considera o plano como o *“instrumento básico da política de desenvolvimento e da expansão urbana”*. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL DO BRASIL, 1988). Em tempo posterior, houveram definições mais exatas das cidades que tinham como obrigatoriedade a elaboração de seus PDs: a Lei n. 10.257/01, art. 41, aponta que:

“O plano diretor é obrigatório para cidades: 1 – com mais de vinte mil habitantes; 2 – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; 3 – integrantes de áreas de especial interesse turístico; 4 – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional”. (PODER LEGISLATIVO, 2001)

De acordo com LEITE (1991), planejar o município como um todo, abarcando também a área rural, é uma medida prudente a ser tomada pelo poder estatal dentro dos municípios, visto a integração entre esses dois meios para a dinâmica social, econômica e política dentro do cenário municipal:

“(...) não se pode assegurar que o plano diretor só deve considerar a zona urbana, a cidade, já que o desenvolvimento desta depende daquela, ou seja, a zona rural. Assim, o município pode e deve considerar todo o seu território para promover o seu desenvolvimento urbano”. (LEITE, 1991, p. 273)

De fato, as leis de criação dos planos diretores no Brasil é criticada por vasta gama de autores, que as consideram falhas em vários aspectos, como por exemplo a imposição de elaboração de planos diretores para tais cidades pontuadas em momento anterior, como os termos “interesse turístico” e “significativo impacto ambiental”, como aponta BRAGA (1995) e VILLAÇA (2005) abaixo:

“O fracasso dos PDDI’s deveu-se, resumindo, à uma má concepção de planejamento por parte das autoridades legislativas, que resolveram instituí-lo por decreto e também de uma conseqüente não compreensão de seu significado pelas prefeituras”. (BRAGA, 1995, p. 17)

“A tecnocracia nacional parece não ter aprendido com a história, que mostra a inutilidade de medidas desse gênero. Com efeito, isso já foi tentado – inutilmente, é claro – no passado. (...) Tudo de acordo com a mais alta tecnocracia... só que o Estado, ele próprio, não agia assim nem havia nada que o obrigasse a tal. Claro que o cumprimento desse artigo nunca foi exigido por nenhum governante”. (VILLAÇA, 2005, p. 18)

Em teoria, o plano diretor é uma lei municipal, de amplo acesso a toda a comunidade abrangida por ele tanto na elaboração quando para consulta pós publicação, que dita as diretrizes básicas para os futuros projetos de intervenção espacial nas cidades de acordo com as gestões de governo presentes e futuras. BRAGA (1995) aponta que:

“Formalmente, o plano diretor é uma lei municipal, obrigatória para municípios com mais de 20.000 habitantes e que deve ser o instrumento básico da política municipal de desenvolvimento e expansão urbana, a qual tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, segundo a Constituição Federal de 1988, artigo 182”. (BRAGA, 1995, p. 18)

A elaboração de um plano diretor deve ter como premissas básicas o reconhecimento e diagnóstico dos principais problemas estruturais da cidade em questão (em sua grande maioria gerados a partir dos elementos discutidos no primeiro capítulo deste trabalho), através de um levantamento de dados municipais e trabalhos de campo para, em momento posterior, realizar propostas de médio e longo prazo para, efetivamente, gerar medidas que, se não dão solução aos problemas encontrados pela cidade (sabe-se de antemão que este é um desafio imensurável), amenizem tais problemas locais, de forma a tentar dar certo ordenamento para os problemas encontrados, como definido no artigo 30, inciso VIII da Constituição Federal de 1988 pelo termo “ordenamento territorial”, como abaixo:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; (...)”
(Constituição Federal Brasileira, 1988)

O plano diretor também deve tratar tais problemáticas de forma integrada, entendendo o município como uma célula única, aliando suas características ambientais, econômicas, políticas e sociais para entender como um todo a dinâmica urbana e rural do município em questão, descrevendo e analisando de forma mais detalhada possível as problemáticas levantadas pelos elaboradores do plano para o cenário estudado, como aponta BRAGA (1995) abaixo:

“É importante observar, no entanto, que tais diretrizes devem de fato *dirigir* a política urbana, e para tanto devem ser claras, objetivas e detalhadas para que não se tornem apenas uma

carta de boas intenções, genéricas e de pouco significado prático. Quanto mais claras e objetivas forem as diretrizes do plano diretor, tanto melhor para a sua implementação. É bom frisar, porém que: se o plano vai ser mais ou menos detalhista, deve depender única e exclusivamente das condições objetivas de elaboração do plano diretor encontradas em cada município”. (BRAGA, 1995, p. 21)

Sobre a necessidade de um planejamento integrado entre as mais diversas questões levantadas num plano diretor, o autor (op. cit.) ainda aponta que:

“(...) O que queremos dizer é que os temas básicos tratados em um plano diretor (controle de uso do solo, expansão urbana, parcelamento do solo, habitação, transportes e saneamento básico) são assuntos comezinhos a qualquer municipalidade, em maior ou menor grau. A diferença é que quando tais temas são discutidos em um plano diretor, devem ser pensados de maneira integrada e numa perspectiva de médio e longo prazo e dentro de uma escala de prioridades”. (BRAGA, 1995, p. 22)

Historicamente, percebe-se que no Brasil os planos diretores têm ganho bastante prestígio pela elite intelectual nacional. Desde os anos 30, com a implantação do Plano Agache (onde a expressão “plano diretor” aparece em um documento oficial pela primeira vez no Brasil), elaborado para a cidade do Rio de Janeiro (sem nunca ter sido traduzido para o português), a elaboração de planos vastos e abrangentes acerca do planejamento público em municípios que, neste ponto, já apresentavam sinais de saturação urbana (como apontado anteriormente) ganha em si prestígio por parte desta parcela da sociedade, como aponta e critica VILLAÇA (2005) abaixo:

“Desde então a idéia do Plano Diretor alastrou-se entre nós com grande intensidade e rapidez passando a ser adotada, defendida e prestigiada pela elite da sociedade brasileira, especialmente por arquitetos e engenheiros ligados a problemas urbanos, políticos, cursos universitários diversos, empresários (principalmente os do setor imobiliário) e pela imprensa. Nossa sociedade está encharcada da idéia generalizada de que o Plano Diretor (na concepção ampla) é um poderoso instrumento para a solução de nossos problemas urbanos, na verdade indispensável, e que, em grande parte,

se tais problemas persistem é porque nossas cidades não tem conseguido ter e aplicar esse miraculoso plano diretor”. (VILLAÇA, 2005, p. 10)

O que se nota, no entanto, é que o Plano Diretor não é, e jamais poderia ser, um documento único que, por si só, traz a rigidez de um plano de “salvação” da cidade ao qual se refere. De fato, o plano diretor deve ser atualizado periodicamente (no Brasil, se adota a medida de dez em dez anos), visto que a própria dinâmica urbana da cidade em questão se altera significativamente ao longo do tempo, e a medida em que novos cenários se desenham na malha urbana nacional. Observa-se, na história, que a própria forma do plano diretor se altera ao longo da história, visto tal cenário altamente dinâmico da realidade urbana, como aponta NYGAARD (2005) abaixo:

“Durante décadas o plano diretor foi sendo desenvolvido e aprimorado pelos técnicos para que se tornasse gradativamente o instrumento mais completo e mais eficaz de que pudesse dispor o Estado na sua ação de intervir e controlar o espaço urbano, prometendo, através do mesmo, uma melhor qualidade de vida para a população via reordenação e reorganização do crescente caos e desordem que denunciava existir neste espaço”. (NYGAARD, 2005, p. 42)

Apontadas as funções básicas do plano diretor, há que se apontar a discussão acerca de qual profundidade teórica que um plano diretor deve ter, que, segundo a maioria dos autores que tratam da questão, deve ser superficial, apontando somente as diretrizes básicas para a tomada de decisões mais objetivas para o ordenamento do espaço municipal. O plano diretor, dessa forma, deve apontar os rumos políticos a serem tomados pelos órgãos gestores do espaço urbano, sem no entanto, apontar para medidas incisivas sobre as formas espaciais locais, como aponta VILLAÇA (1999) no excerto que segue:

“(…) Nos últimos anos, desenvolveu-se no Brasil uma corrente de pensamento – ligada especialmente aos meios imobiliários – que defende a tese de que as propostas de um plano diretor devem se limitar a políticas, objetivos, e diretrizes gerais, ou

seja, o plano diretor não deve ter – enquanto lei – dispositivos auto-aplicáveis”. (VILLAÇA, 1999, p. 238)

Assim, a noção que se tem sobre os planos diretores é que estes devem definir apenas as diretrizes básicas do planejamento público municipal, em decorrência de outras leis e medidas de cunho mais prático. Dessa forma, há que se ressaltar que os planos diretores, ao apontarem tais diretrizes sobre uma determinada realidade local, devem ser aplicáveis única e exclusivamente ao município em questão, fugindo de uma certa padronização: não há uma “fórmula mágica” para a elaboração deste planos, e cada um deve se adequar a realidade retratada, como aponta negativamente VILLAÇA (2005) quando de sua crítica à forma como foi imposta a elaboração dos planos aos municípios que se enquadram nas categorias descritas anteriormente:

“Nos termos em que foi colocado o estatuto, no mínimo, se for levado a sério, estimulará a reprodução xerográfica de planos, seu engavetamento e a atuação de profissionais inescrupulosos. É fácil ter planos diretores; basta pagar por um – se a procura aumentar o preço deverá cair – e se, por acaso, o *fiscal* (?) aparecer, abrir a gaveta e mostrá-lo”. (VILLAÇA, 2005, p. 18)

Ainda sobre esta questão, há que se apontar também a elaboração de planos diretores por órgãos ou empresas que, longe disso, são completamente alheios à realidade local e suas funcionalidades e dinâmicas, tendendo dessa forma a tecnificação exacerbada dos planos diretores elaborados, e gerando dessa forma planos diretores de difícil adequação a realidade social e mesmo política do espaço municipal em questão, como aponta BRAGA (1995) quando de sua explanação acerca dos motivos que levaram a elaboração dos planos diretores no Brasil ao fracasso:

“A elaboração da maioria dos planos diretores por órgãos ou empresas estranhas à administração pública local, o que tende a acarretar os seguintes problemas que inviabilizam sua implementação: a) os planos ficam interessantes tecnicamente mas inviáveis politicamente; b) os planos não ficam bons nem tecnicamente nem politicamente pois os elaboradores não

conhecem a realidade local e; c) o plano diretor torna-se um corpo estranho à administração local que não participou e sua elaboração e, portanto, não o encara como um instrumento legítimo, não tendo assim interesse na sua implementação". (BRAGA, 1995, p. 17)

Corroborando com essa idéia, LOEB (1970) joga ainda mais luz, ao apontar para o fato de que, além dos fatores técnicos e políticos dos planos diretores, há também o fator social, que certamente é descartado quando da análise local elaborada por um órgão externo, isso se o mesmo não aconteceria quando da elaboração dos planos diretores pela própria gestão local.

Sobre o fator político dos planos diretores, os autores são unânimes em apontar que, de fato, estes devem ser sempre, além de um plano de diretrizes básicas para o planejamento local, também instrumentos políticos necessários para o fortalecimento de uma determinada gestão municipal. A própria linguagem usada nos planos diretores pode ser entendida como um fator decisivo para a definição política, uma vez que um plano diretor altamente técnico torna-se de difícil consulta pela população local. Eis nos planos diretores uma ferramenta imprescindível para a afirmação do cenário político de um determinado município, como descreve BRAGA (1995) abaixo:

"Colocada a questão política do plano diretor, vamos aos aspectos técnicos. Tem havido muita mistificação em torno do plano diretor, que tem uma significação ideológica bastante clara. Primeiro, ao tornar o plano diretor uma peça técnica, elide a participação da sociedade civil e, pior ainda, justifica, pela aparente neutralidade científica, tomadas de decisões que vão favorecer determinadas camadas da sociedade em detrimento de outra. Um bom exemplo desse mecanismo perverso se dá nas normas de uso e ocupação do solo que promovem uma verdadeira segregação social no espaço urbano, afastando as populações mais pobres das áreas nobres da cidade com índices e padrões de uso e ocupação restritivos". (BRAGA, 1995, p. 19)

A partir dessa reflexão sobre o uso do plano diretor como instrumento político, há que se delinear também outra questão básica quando da discussão da elaboração de planos diretores: a transparência e a participação popular na

confeção de tais diretrizes, uma das premissas básicas quando da confecção desses planos por qualquer prefeitura municipal, como aponta BRAGA (1995) abaixo:

“Este é o aspecto que reputamos como o mais importante. O principal objetivo do plano diretor é o de dar transparência à política urbana, na medida em que esta é explicitada num documento público, em uma lei. Tornar públicas as diretrizes e prioridades do crescimento urbano, de forma transparente, para a crítica e avaliação dos agentes sociais, esta é a principal virtude de um bom plano diretor. Diretrizes e prioridades para o crescimento e a expansão urbana sempre houveram, com plano ou sem plano, a diferença é que com um plano, estas devem ficar mais claras. O plano diretor deve ter o papel de um livro de regras no jogo da cidadania, que até hoje tem obedecido a lei do mais forte”. (BRAGA, 1995, p. 18)

VILLAÇA (2005), no entanto, aponta como ilusório o fato de o plano diretor ter como premissa esse contato com a sociedade que trata, visto que, via de regra, isso acontece poucas vezes, graças ao tecnicismo exacerbado e a falta de consultas populares para a elaboração dos planos, como mostra no excerto abaixo:

“Por outro lado, o que significa o desprezo que a absoluta maioria da população – as classes populares – demonstrou para com o Plano Diretor e os Planos Regionais? Significa que essas classes são ignorantes, incompetentes e não se interessam pela solução de seus problemas? Não. Sua abstenção deveu-se ao fato de o Plano Diretor nada ter a dizer a elas”. (VILLAÇA, 2005, p. 91)

BRAGA (1995) aponta para tal impasse, frisando o fato de que, para que um plano diretor seja de fato eficiente, há que se enaltecer neles esta característica de ser um plano conjunto entre agentes pertencentes ao meio social e ao meio político, como aponta abaixo:

“(…) deverá haver uma participação efetiva da comunidade, através de suas entidades representativas na elaboração do plano diretor. A forma mais aconselhável de participação de tais entidades é através de um *Conselho de Planejamento*, no qual terão assento representantes de entidades de classe,

universidades, associações de moradores, representantes do poder público e outros”. (BRAGA, 1995, p. 22)

De fato, a grande parcela da população que, voluntária ou involuntariamente, é excluída do processo de elaboração dos planos diretores, graças aos motivos explicitados pelos autores já citados, tem em geral uma idéia bastante distorcida acerca do que vem a ser um plano diretor. Reflexo de uma postura que já foi acreditada pelo poder público, o plano diretor é, via de regra, encarado como o instrumento que vem ordenar, de forma definitiva, todas as mazelas sociais, espaciais e econômicas causadas por longo tempo de crescimento urbano desenfreado e posterior saturação do meio urbano. NYGAARD (2005), ao narrar o contexto de elaboração dos primeiros planos diretores municipais no Brasil, aponta para tal questão no excerto que segue:

“Deste fato podemos deduzir que aqueles planos, por assim dizer, de um conjunto de “verdades”, de pressupostos julgados indiscutíveis, de idéias prontas, nos quais depositavam absoluta fé, e através dos quais acreditavam, pia e honestamente, poder transformar um mundo urbano, que viam caótico e confuso, em outro mundo, um mundo urbano bem organizado e ordenado, o qual acreditavam traria felicidade e bem-estar para todos”. (NYGAARD, 2005, p. 19)

Para este ideal de plano diretor como o instrumento definitivo de “salvação urbana”, aponta-se a mídia popular como uma das principais responsáveis por tal ideologia, visto a infinidade de artigos e reportagens, até mesmo em dias atuais, que mostram o plano diretor como tal, justificando as ações do poder público quando este, ao mesmo tempo em que elabora estudos técnicos detalhados e difíceis para a elaboração de seus planos, ignora a participação popular como peça chave para a elaboração das futuras diretrizes básicas do planejamento municipal.

O jornal “Folha de São Paulo”, em 16/03/1988, elucida o plano diretor como “o conjunto de diretrizes e ações que, integrado a um imprescindível planejamento do desenvolvimento urbano, possa representar a médio e longo prazo soluções duradouras”. (FOLHA DE SÃO PAULO, apud VILLAÇA, 2005, p. 10). “*Chegam a ser chocantes a pretensão e a segurança com que o Plano Diretor é apresentado como o Messias!*” (VILLAÇA, 2005, p. 13). Essa visão messiânica dos planos

diretores provocam uma grave distorção do que de fato vem a ser um plano diretor, de forma a causar cada vez menos interesse por parte da população, e o que se observa de fato é que, mesmo com os planos diretores em mãos, as gestões municipais não dão, afinal, a esperada solução fantástica para os problemas comuns da cidade. Dessa forma, NYGAARD (2005) duramente conclui que:

“Estas críticas denunciaram o plano diretor como sendo *pretensioso*, em decorrência da grande diversidade de problemas diferentes que apontava e que pretendia resolver; *despolitizado*, em virtude de manter uma postura tecnocrática e científica, refratária aos valores e relações sociais locais; *determinístico*, em decorrência de sua promessa de superar os problemas locais via reordenação do espaço físico; *autoritário*, pela sua tentativa de impor idéias e concepções que não possuíam referências na comunidade local; *desligado da realidade*, por conter propostas via de regra irrealizáveis pelo poder local; e *ineficaz*, pois quando utilizado não conseguiu melhorar as condições de vida da população local”. (NYGAARD, 2005, pp. 42-43)

Há, portanto, que se questionar sempre a autenticidade e a legitimidade de um plano diretor elaborado em tais circunstâncias, visto os infundáveis exemplos que podem ser inseridos na reflexão de NYGAARD (2005) acima. Por fim, o que se nota é que o plano diretor é uma ferramenta que, muito embora tenha um grande potencial para auxiliar o poder público municipal ao apontar as diretrizes básicas do planejamento local, tal função, devido aos inúmeros fatores apontados anteriormente, é esquecida, em decorrência de um discurso muito diferente da prática, como aponta VILLAÇA (2005) abaixo:

“Em essência, a ilusão do Plano Diretor e dos Planos Regionais decorre do abismo que separa o seu discurso da prática de nossa administração municipal e da desigualdade que caracteriza nossa realidade política e econômica. (...) ele esconde interesses, sim, mas isso não é nada claro. Cria-se em torno dele uma *verdade socialmente aceita* – que junto com muitas outras constitui a ideologia dominante com a qual, como já dissemos, a sociedade toda está cegamente encharcada sem ter conhecimento disso”. (VILLAÇA, 2005, p. 90)

Há que se frisar que, para o escopo deste trabalho, tratar das formas como os planos diretores locais analisam a realidade municipal como um todo seria um exercício exaustivo e, principalmente, inconclusivo e, portanto, optou-se por analisar as formas de tratamento dos planos diretores às questões relacionadas exclusivamente ao meio natural, de características marcantes em nossa área de estudo. De posse de todas essas discussões acerca da aplicação, eficácia e obscurências da elaboração dos planos diretores, cabe ao escopo deste trabalho analisar a aplicação destes em uma área caracterizada por uma vasta gama de peculiaridades, como será visto no capítulo a seguir.

3 - Apresentação da área: Santos e a Baixada Santista

Das discussões apresentadas a respeito da formação, consolidação e saturação do meio urbano, nota-se que dificilmente encontra-se, em território brasileiro, área mais paradigmática que a cidade de Santos, pertencente à Região Administrativa da Baixada Santista, ao mesmo tempo, fruto de um processo de urbanização cercado por peculiaridades, ora sustentadas pelos aspectos naturais da região, de altíssima singularidade, ora pelos aspectos representativos do processo histórico de ocupação da área em questão, que nos remete aos tempos do descobrimento do Brasil, como aponta SERRA (1985) em trecho abaixo:

“Caminhando hoje pelas ruas da Baixada Santista, ainda vemos e sentimos as marcas da nossa História, a terra “*Celulla Mater* da Nacionalidade” onde aportou Martim Afonso de Souza, a terra da “Liberdade e da Caridade” onde viveu Brás Cubas, a terra dos ideais da Independência de onde saiu José Bonifácio, e a terra da coragem e da bravura dos Irmãos Andradas”. (SERRA, 1985, p. 237)

Entender o processo descrito anteriormente, aplicando-o à região de estudo deste trabalho, é um exercício que traz desafios ímpares.

A Região Metropolitana da Baixada Santista localiza-se no meso-litoral paulistano, abarcando os municípios de Bertioga, Cubatão, Guarujá, Itanhaém, Mongaguá, Peruíbe, Praia Grande, Santos e São Vicente, todos eles com saída para o mar. A região se prolonga, em sentido SW-NE, conforme figura, e se estende por uma área de 2.373 km², com população de 1.476.820 habitantes (dados do SEADE 2000) e densidade populacional de 622,3 habitantes por km². Como indicadores, o IDH médio é de 0,817 (PNUD 2000), o PIB é de R\$ 11.397.630.000,00 e o PIB per capita é de R\$ 7.717,68 (dados do SEADE 2000). Os principais acessos à região se dão pelas rodovias Anchieta e Imigrantes, que ligam a região à cidade de São Paulo; e pela Rodovia Padre Manuel da Nóbrega, que estabelece elo entre as cidades de Cubatão, Praia Grande, Mongaguá, Itanhaém e Peruíbe. A localização da Baixada Santista no Estado de São Paulo é conferida na **figura 1**, abaixo.

A Região Metropolitana da Baixada Santista foi criada mediante Lei Complementar Estadual 815, em 30 de julho de 1996, tornando-se a primeira região

metropolitana brasileira sem status de capital estadual, como aponta trecho da lei em questão reproduzido abaixo:

“Faço saber que a Assembléia Legislativa decreta e eu promulgo a seguinte lei complementar:

Artigo 1º - Fica criada a Região Metropolitana da Baixada Santista como unidade regional do Estado de São Paulo, compreendida pelo agrupamento dos Municípios de Bertioga, Cubatão, Guarujá, Itanhaém, Mongaguá, Peruíbe, Praia Grande, Santos e São Vicente.

Parágrafo único - Integrarão a Região Metropolitana os Municípios que vierem a ser criados em decorrência de desmembramento ou fusão dos Municípios integrantes da Região” (Lei Complementar Estadual n. 815, de 30 de junho de 1996)

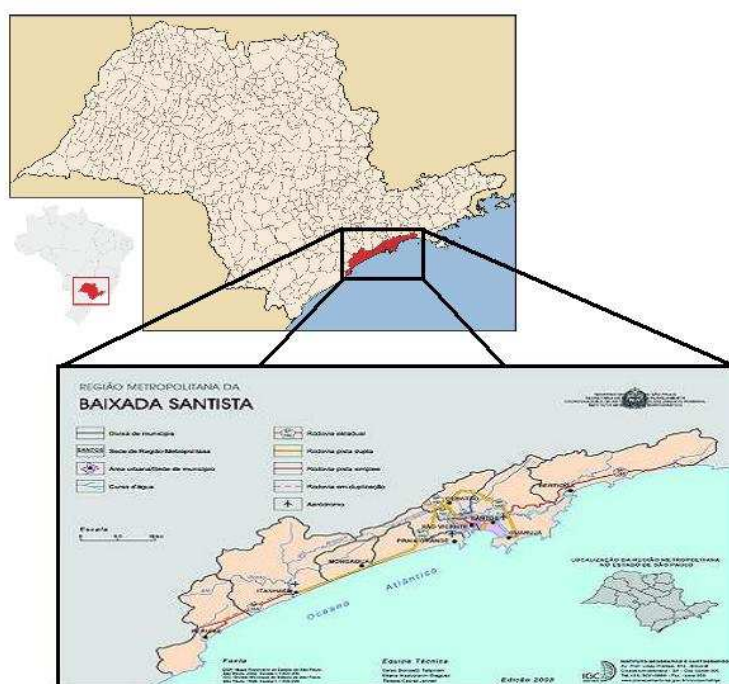


Figura 1 - a Baixada Santista no contexto do Estado de São Paulo (adaptada de: Wikipedia.org e IGC)

A apresentação dos dados acerca da Baixada Santista, no entanto, se faz ineficiente por si só, sendo que tais dados coletados e informações não apresentam por completo a singularidade e complexidade local. Esta apresentação da área em questão se dará através de dois viéses principais: inicialmente, a partir de seus

elementos naturais, de grande singularidade e aspectos relacionados à dinâmica natural de forma ímpar; e a apresentação do processo histórico de urbanização, consolidação e saturação social e ambiental da mesma.

Primeiramente, apontam-se na Baixada Santista seus aspectos naturais, de tamanha complexidade. A área em questão se dá, basicamente, em dois domínios morfológicos diferenciados, segundo AB´SÁBER (1965): o domínio dos mares de morros, formado pela rochas predominantemente ígneas e metamórficas da Serra do Mar, de relevo acidentado e altas declividades, apresentando originalmente uma vegetação densa e variada, correspondendo à Mata Atlântica; e as Planícies Litorâneas, apresentando vegetação rasteira e grandes áreas de manguezais. AMORIM (2007) faz uma compartimentação do relevo da cidade de São Vicente, localizada na porção central da região da Baixada Santista de forma mais significativa e detalhada, dividindo-a em uma série de subdivisões do relevo, sendo que a Serra do Mar é dividida em topos e interflúvios da Serra do Mar, encostas da Serra do Mar, rampas coluvionares, fundos de vale e morros residuais. A planície costeira por sua vez, é dividida em planície flúvio-marinha, planície marinha e terraços marinhos.

Ainda segundo os autores citados, a planície flúvio-marinho tem como principal característica estar localizada a menos de 20 metros de altitude bem como inclinação baixa sendo o relevo praticamente plano – o que a torna vulnerável a inundações, estando próxima ao leito dos rios do município. Os terraços marinhos se caracterizam por terrenos com pouca declividade com altitude superior aos da planície flúvio-marinha enquanto as planícies marinhas abrangem a região adjacente ao litoral sem a ação da foz dos rios diretamente. As encostas, por sua vez são caracterizadas por áreas adjacentes a planície costeira cujo relevo é íngreme, variando de 40 a 60% de inclinação, podendo chegar a casa das centenas de metros de altura sendo vulnerável a deslizamentos de massa, e os morros residuais se caracterizam como antigas porções da serra constituídas de material especialmente resistente de forma que permanecem na planície costeira como testemunhos de antigas posições da Serra.

Encerrando a descrição das características físicas da área em questão, elaborada por AB´SÁBER (1965), destaca-se que o clima preponderante da região

em questão é o tropical úmido, com altos índices pluviométricos concentrados principalmente durante as estações mais quentes, de setembro à abril, levando-se em conta que há também índices consideráveis de chuvas mesmo nos meses secos.

O processo histórico de ocupação da Baixada Santista se deu em diferentes estágios. Nota-se que os processos que consolidaram a configuração atual da ocupação da área da Baixada Santista nos remete a pensar nas formas com que a política e a economia nacional se deram ao longo da existência do Brasil como território ocidentalizado, como veremos a seguir.

Inicialmente, destaca-se que se trata de uma área de pioneirismo da ocupação territorial brasileira, que se deu, inicialmente, nos sopés das serras litorâneas, visto a dificuldade técnica dos séculos iniciais da existência do Brasil como o conhecemos atualmente. Dessa forma, a região que hoje forma a região administrativa da Baixada Santista é uma das primeiras regiões do Brasil a receber ocupação em massa, remetendo-nos ainda à época do descobrimento, como aponta MORAES (2000) abaixo:

“Aqui a ocupação pioneira processou-se pela formação, nas décadas seguintes [ao descobrimento], de um cordão de núcleos costeiros que articulavam uma rede inicialmente voltada para o sul, onde se destacam as vilas de Itanhaém, Iguape e Cananéia, povoações de origem vicentina estabelecidas ainda na primeira metade do século XVI. Próximo à São Vicente foi erigida a povoação de Santos em 1543 e toda uma série de fortificações de defesa do centro deste sistema meridional, que em sua expansão litorânea chega a polarizar da ilha de Santa Catarina ao litoral sul-fluminense”. (MORAES, 2000, pp. 317-318)

Destaca-se que tal ocupação, nesse período, se dá por grandes e médios fazendeiros e exploradores de espécies nativas, primeira grande economia nacional, especialmente do Pau-Brasil, e acima de tudo, é anterior a qualquer esboço de planejamento territorial.

No entanto, o que se nota é que os condicionantes físicos da região foram historicamente desfavoráveis a qualquer tipo de plantio, como aponta PENTEADO (1964) e MATTOS (1958): as altas declividades dos mares de morros, associados

aos manguezais de planície e ao solo formado por rochas sedimentares em ainda baixo grau de evolução pedogenética, fazem com que haja dificuldades significativas para o fortalecimento de uma agricultura regional na Baixada Santista, o que numa época em que o Brasil manifesta sua “vocação econômica” para a produção agrícola voltada para o fortalecimento econômico das metrópoles portuguesas, inicie na área em questão um longo tempo sem significativas mudanças e alterações drásticas em sua configuração geográfica e social.

Esse perfil muda drasticamente quando da implantação da cultura cafeeira na porção centro sul do país em meados do século XVIII, especialmente nas áreas que hoje correspondem aos estados de São Paulo, Minas Gerais e Paraná, em um processo que, após “subir” a difícil Serra do Mar, avança para dentro das terras férteis do interior. A partir da consolidação da agricultura cafeeira no estado de São Paulo como principal produto agrícola nacional, voltado majoritariamente para a exportação, cria-se uma demanda por uma estrutura portuária ainda pouco expressiva na região, para o escoamento produtivo do café. SANTOS e SILVEIRA (2001, p. 33) já apontam: “*Ao café devem São Paulo e Santos sua fortuna*”. Juntamente com a criação de uma malha ferroviária de padrão dendrítico, iniciado pela construção e inauguração da S. P. Railway em 1867, o Porto de Santos passa por ampliações e reformulações, aumentando drasticamente sua capacidade de carga e descarga de bens e mercadorias diários, sendo, até dias atuais, o principal porto marítimo de escoamento de bens e produtos nacionais, sendo que, em 2004, foi escoado pelo Porto de Santos 26,9% da corrente de comércio do país, movimentando US\$ 42,9 bilhões (COLANTONIO, 2005).

O desenvolvimento do Porto de Santos traz para a região da Baixada Santista, especialmente as localidades mais próximas da região portuária, um contingente populacional bastante diverso, desde os trabalhadores do porto e das linhas de trem que faziam a entrega de mercadorias aos navios rumo à Europa, até fazendeiros que, no intuito de acompanhar de perto o escoamento produtivo de suas fazendas no interior, instalam residência em cidades como São Paulo (grande “gargalo” da malha ferroviária paulista) e Santos (ponto de escoamento da produção via porto marítimo). Esse ritmo acelerado de expansão social e econômica fez com que, nas décadas de 80 e 90, a Região Metropolitana da

Baixada Santista apresentasse os maiores índices nacionais em grau de urbanização, ligações elétricas e de esgoto para cada 10.000 habitantes, e em arrecadação municipal *per capita*, segundo SERRA (1985).

Este cenário, diferentemente do que ocorreu no interior do Estado de São Paulo neste período, teve significativas alterações quando da industrialização do Estado, que se inicia na região da capital estadual, e posteriormente nas demais grandes cidades do interior paulista, como Campinas, Sorocaba e Ribeirão Preto. O escoamento produtivo dos produtos manufaturados das novas indústrias paulistas e regionais, embora continue dando-se pela região portuária da Baixada Santista, deu lugar ao fortalecimento de um mercado interno emergente, como aponta SANTOS e SILVEIRA abaixo:

“As antigas metrópoles costeiras foram, desse modo, reduzindo a sua polarização frente às suas áreas tradicionais de influência, pois de um lado o novo sistema de transportes induzia os deslocamentos para São Paulo e o Rio de Janeiro e, de outro, essas metrópoles regionais litorâneas tornaram-se incapazes de fornecer bens e serviços às suas regiões. Por essa razão os núcleos urbanos mais recentes ligaram-se diretamente à São Paulo. O antigo tipo de hierarquia desmoronou para dar origem a novas formas de dependência entre São Paulo e esses centros regionais e metrópoles incompletas”. (SANTOS e SILVEIRA, 2001, p. 46)

Ressalva-se, no entanto, que a nova industrialização nacional, fortemente dada pela região Sudeste, em especial por São Paulo, trouxe à Baixada Santista a possibilidade de uma nova função dentro do cenário econômico estadual: em um momento em que não se poupam esforços para o fortalecimento de uma rede de circulação de bens e mercadorias voltadas para o mercado consumidor interno nacional, tendo a indústria como carro chefe econômico, juntamente com a atividade do porto, aproveitando-se, evidentemente, de sua relativa pouca distância do maior mercado consumidor brasileiro, a metrópole paulistana e seus arredores. As cidades que hoje constituem a Região Metropolitana da Baixada Santista, dessa forma, ganham parques industriais ainda modestos se comparados com a industrialização de outras cidades paulistas como Campinas e Sorocaba, com exceção feita para Cubatão, que neste período recebe o então maior pólo

petroquímico nacional, a refinaria Presidente Bernardes, dirigido pela empresa COSIPA, para processamento final de derivados de petróleo, em uma política nacional voltada para a redução dos custos de importações num país que, até então, não havia descoberto suas reservas naturais de petróleo em grandes quantidades (SANTOS e SILVEIRA, 2001, p. 73), e atraindo um contingente populacional bastante elevado, além de um capital circulante sem precedentes para a cidade e, conseqüentemente, para a Baixada Santista como um todo. Sobre isso, COLANTONIO (2005) aponta que:

“Essa nova dinâmica econômica tem como consequência mais importante para a região o seu reatamento sobre a atividade portuária. Assim, durante as décadas de 30 e 40, novos tipos de serviço de suporte a comercialização são requisitados com as mudanças nos seus fluxos, notadamente produtos industrializados e nova gama de produtos agrícolas”. (COLANTONIO, 2005, p. 5)

Não se pode perder de vista, durante todo esse processo narrado, do fator turístico da região da Baixada Santista, especialmente da cidade de Santos. Ao mesmo tempo em que a cidade é pólo de atração desse contingente diverso de moradores de diferentes classes sociais e poder aquisitivo, a região também tem como atrativo populacional o fato de apresentar aspectos naturais altamente atrativo para o turismo, como aponta SERRA (1985) abaixo:

“O potencial turístico e de lazer da região é constituído por suas praias. São mais de 50 km de praias, com uma largura variável de 30 a 50 metros, utilizáveis pelas várias categorias de turistas, excursionistas e campistas, originários de todo o país e do exterior, bem como pelos habitantes locais, que fazem das praias as suas áreas de lazer”. (SERRA, 1985, p. 54)

CARMO et al (1999) aponta para a relevância da paisagem litorânea para a atividade turística:

“A paisagem litorânea é um enorme recurso com potencial para as atividades de recreação, turismo e lazer. (...) É onde o homem busca junto aos elementos da natureza uma relação

gratificante e solidária, rompendo por algum tempo os grilhões impostos pela sociedade contemporânea”. (CARMO et al, 1999, p. 28)

Dessa forma, aliado a atração de moradores pelo crescimento econômico de cidades como Santos (e posteriormente Cubatão com seu pólo petrolífero), conta-se significativamente também com a criação de uma cultura de casas de veraneio, ou segundas residências, e mesmo de residências permanentes de moradores de classe média-alta, em pontos da Baixada Santista que remetem a uma paisagem exuberante, tanto na planície litorânea como também em pontos de altas declividades, como aponta RODRIGUES (1996) abaixo:

“(...) desse modo, a “escolha” do local precisa ser compreendida com a qualidade física e social desses locais. Precisa ser compreendida com a história destes lugares. E assim, trata-se de uma mercadoria cuja marca é o consumo do espaço”. (RODRIGUES, 1996, p. 56)

Juntamente com a criação da Rodovia Anchieta em 1947, a paisagem exuberante da região, aliada com a proximidade da cidade de São Paulo como o maior centro demográfico nacional, a área torna-se o principal pólo turístico paulista, acelerando os processos de especulação imobiliária, conforme aponta COLANTONIO (2005) abaixo:

“É nesse contexto que adquire visibilidade o movimento de especulação imobiliária na cidade de Santos. O espaço físico de Santos satura-se à medida que o movimento de crescimento populacional e a compra de imóveis por pessoas que moram tanto na capital como no interior com propósitos de lazer nos fins de semana e férias. Decorrem desse fato mudanças substanciais na distribuição demográfica, econômica e social no espaço físico da região como um todo, passando a mancha urbana a transbordar o território santista para outras cidades do seu entorno”. (COLANTONIO, 2005, p. 6)

Tal idéia é corroborada por RODRIGUES (1997), quando este aponta para a fabricação de um produto a ser consumido: a segunda residência: “o *apartamento*

na praia é um produto criado pela indústria da construção civil, que, evidentemente, ia ao encontro das aspirações coletivas". (RODRIGUES, 1997, p. 138)

Aliando-se todos esses fatores, nota-se um crescimento populacional bastante acelerado, especialmente nos séculos XIX e XX, o que produz profundas alterações na paisagem urbana local. CARMO et al (1999) apontam para tal fenômeno:

“Somada à especulação imobiliária e ao fenômeno moda-praia, a urbanização foi acelerada para atender ao grande afluxo da população a estes núcleos receptores que sofreram, além deste fluxo, o aumento da população fixa e daquela população impulsionada pelo processo migratório”. (CARMO et al, 1999, p. 30)

AB’SÁBER (2007), a partir de duas visitas em momentos distintos de sua carreira, descreve a evolução da urbanização local de forma brilhante, apontando para o fato de que, o que antes eram apenas casas artesanais em meio aos manguezais e de difícil acesso por trilhas nas encostas da serra, hoje são grandes cidades, repletas de edificações de grande porte, suportadas por um solo altamente impermeabilizado de concreto e asfalto. Ao analisar a paisagem litorânea, da qual Santos pode ser apontado como exemplo paradigmático, LUCHIARI (1997) aponta para a transformação da natureza em algo produzido para o turismo, abaixo:

“O setor turístico incorporou a região desconsiderando a peculiaridade de sua produção cultural e transformando a natureza em mero estoque de recursos, moldável com base em uma visão estética idealizada nos centros urbanos”. (LUCHIARI, 1997, p. 68)

COLANTONIO (2005) aponta para a verticalização da área, dada especialmente pelas dificuldades da expansão horizontal da urbe local, em vista dos condicionantes físicos rígidos:

“Assim, o território demonstra baixa capacidade de expansão horizontal de sua ocupação, potencializando o processo de verticalização, iniciado na década de 60 nas áreas mais próximas da orla nas cidades de Santos e São Vicente, e que

posteriormente caracteriza também os municípios de Praia Grande e Guarujá”. (COLANTONIO, 2005, pp. 3-4)

Esse crescimento populacional da cidade de Santos, proporcionado pela atuação das atividades portuárias e pelo apelo paisagístico e turístico local, espalha-se pelas demais cidades da região, com a ascensão da atividade petrolífera de Cubatão (que no ano de 1980 fez com que este se tornasse o primeiro município nacional em arrecadação tributária *per capita*, segundo SERRA, 1985), e com o aumento da rede hoteleira de cidades periféricas da metrópole santista, como São Vicente, Praia Grande, Guarujá e Bertioga e, em menor escala, Mongaguá, Itanhaém e Peruíbe, as cidades que oficialmente constituem a Região Metropolitana da Baixada Santista. Essas cidades, muito embora tenham a função de bairros dormitórios de cidades como Santos e São Paulo, criam também uma dinâmica urbana própria, especialmente pelo fato de serem cidades de forte apelo turístico, como é o caso de Bertioga, Guarujá e Praia Grande (caracterizando as duas primeiras como cidades atratoras de condomínios de alto padrão, como a Riviera de São Lourenço, em Bertioga), de forma diferenciada de acordo com cada setor da Baixada Santista, como mostra COLANTONIO (2005) a seguir:

“O turismo balneário se dissemina no território, e com ele todo um conjunto de atividades relacionadas. Praia Grande e Guarujá são as cidades que mais crescem nesse período, entretanto de forma diferenciada. O eixo sul, onde se localiza Praia Grande, Mongaguá, Itanhaém e Peruíbe acabam se especializando na provisão de lazer para as camadas de baixa renda. Já o eixo norte, notadamente as cidades de Guarujá e posteriormente a emancipada Bertioga se caracterizando pelo turismo de classes altas”. (COLANTONIO, 2005, p. 8)

Há que se destacar também outras formas de turismo que são patrocinadas na região, como o forte apelo turístico histórico que se tenta impor nas cidades de Itanhaém e São Vicente, cidades que remetem sua fundação ao processo histórico da colonização brasileira. Estas cidades, a exemplo paradigmático das demais, riam uma estrutura voltada para esse tipo de planejamento, com a recuperação de prédios históricos e criação de museus e exposições sobre a história local. Além disso, há também o crescente turismo de negócios, evidenciado pela criação de

dois centros de convenções nos últimos anos nas cidades centrais da Baixada Santista, além da ampliação e modernização da rede hoteleira local.

AB´SÁBER (2007) e GUERRA (2001) apontam para o valor paisagístico e a especulação imobiliária local, especialmente no que concerne à planície litorânea, a segregação sócio-espacial que surge a partir da construção das casas e apartamentos de veraneio. Numa área em que quase sua totalidade é em meio ao urbano, JAKOB (2003) aponta para um novo fenômeno entre as poucas áreas ainda ruralizadas do território da Baixada Santista: os mais pobres, sem condições de manter na cidade uma vida digna e inserida no sistema econômico vigente na região, migram gradativamente para os resquícios das áreas rurais, menos valorizadas do ponto de vista especulativo imobiliário, nos sopés da Serra do Mar, especialmente nos municípios ao sul da Baixada Santista, como Mongaguá, Itanhaém e Peruíbe, e também para as habitações irregulares nos bairros-cota de Santos e nos manguezais da região.

Um dado que mostra claramente tal realidade é a distribuição da rede de captação e tratamento de esgotos: o censo do IBGE de 2000 mostra que a Baixada Santista apresenta um índice de apenas 33,3% de tratamento sanitário dos dejetos residenciais, bastante aquém da média estadual paulista, que é de 81,7%. Quando pensamos separadamente cada município, nota-se que apenas Santos tem um índice de captação e tratamento de esgotos acima dessa média, tendo 94% dos municípios abrangidos pela rede de coleta e tratamento de esgoto.

Este fato é evidenciado quando da análise do crescimento demográfico regional a partir de meados do século XX: a porção sul da Baixada Santista, caracteristicamente os municípios com menores índices de PIB *per capita* (Praia Grande, Mongaguá, Itanhaém e Peruíbe, segundo dados do SEADE 2000), são os que apresentam os maiores índices de crescimento populacional, representando o principal vetor de crescimento demográfico da Região Metropolitana da Baixada Santista, como aponta COLANTONIO (2005, p. 12).

Esse fenômeno contribui para o abrandamento da polaridade de Santos como centro de influência das demais cidades da Baixada Santista: outros municípios de menor poder econômico começam a se destacar como núcleos de serviços, como Praia Grande e São Vicente. Além disso, há que se destacar que,

muito embora essas cidades tornem-se pequenos núcleos regionais de serviços, a região da Baixada Santista como um todo tem como uma de suas principais características os grandes movimentos pendulares e sazonais; no primeiro caso de trabalhadores que se dirigem a outras cidades ou mesmo para a Grande São Paulo diariamente (dados da Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos apontavam, em 2005, um contingente de 155 mil passageiros por dia nesse trajeto, uma quantia bastante significativa). Pesquisa realizada por NESE (2004) revela que 4% da população economicamente ativa da cidade de Santos trabalha diariamente na metrópole paulistana ou nos arredores. No segundo caso, seguindo a tradição criada por essas cidades de pólos turísticos, o que provoca migrações sazonais em períodos de férias e feriados, aumentando drasticamente o número de moradores temporários das cidades em questão.

De fato, esse crescimento populacional, e consequentemente urbano, ocorrem numa área de alta complexidade ambiental, fato que contribui para a degradação do meio natural nessas regiões. Ao mesmo tempo, temos na Baixada Santista um forte contingente populacional, de alta densidade demográfica (622,3 habitantes por km², segundo dados do SEADE 2000), em áreas de planícies alagáveis (agravados com a impermeabilização das ruas e edificações), altas declividades e risco de escorregamento de massa (corroborado com o alto índice pluviométrico da região ao longo do ano todo), e degradação das áreas de manguezais, transformadas em aterros sanitários ou mesmo ocupadas por residências ilegais, quando não, aterradas e legalizadas, caso clássico da Favela México 70, em São Vicente, como aponta LIMA (2007). Sobre isso, SERRA (1985) destaca que:

“(...) Se providências não forem tomadas, teremos sem duvida no futuro, a repetição, aqui, da incrível favela de Alagados, na Bahia, com todos os seus trágicos problemas. Impõe-se a ocupação racional dessa área, seja para uso industrial, seja para usos outros e, mesmo, áreas de lazer. Não é possível, sem um estudo mais aprofundado, determinar a área aproveitável, mas estudos mais complexos nesse sentido devem ser feitos com urgência”. (SERRA, 1985, p. 48)

Nesses casos, a conjuntura dos elementos naturais da área em questão trazem, certamente, riscos a própria saúde e a integridade da vida do ser humano: os manguezais, densamente ocupados por palafitas ou edificações de alvenaria e degradados pela ocupação e pelos depósitos de lixo constantes, trazem doenças infecciosas aos moradores locais; as enchentes e os escorregamentos de massa frequentes trazem risco de colapso das residências e bens instalados nessas áreas, bem como a ameaça de perda de vidas humanas, como relatos passados comprovam já haverem ocorrido.

Outros problemas gritantes do ponto de vista do meio natural podem ser apontados na área em questão. Sobre a produção de lixo, por exemplo, nota-se que os poucos aterros sanitários regionais, instalados em áreas de alta complexidade ambiental como manguezais, apresentam-se totalmente saturados, representando um custo adicional aos municípios da região, que neste caso “exportam” seus dejetos sólidos para o aterro de Mauá, na Grande São Paulo, acima do Planalto Atlântico. Em entrevista ao Jornal da UNICAMP em 2005, o pesquisador José Marcos da Cunha aponta que, na falta de novos locais adequados para o depósito de dejetos residenciais e industriais na região, aliado a falta de uma “solução metropolitana”, a solução encontrada, mesmo que a altos custos, pelas prefeituras locais foi transferir o lixo para acima da Serra do Mar e depositar no aterro citado. Além disso, o cotidiano portuário de parte das cidades centrais da Baixada Santista traz consigo também inconvenientes significativos para a população urbana local que, ausente da vida portuária, convive diariamente com os *“interferências desagradáveis do dia-a-dia portuário”*. (SERRA, 1985, p. 133). Sobre os problemas ambientais da Baixada Santista, COLANTONIO (2005) coloca que:

“Poucos projetos tem como foco um tratamento as problemas sócio-econômicos e ambientais da região; as exceções são o Plano Diretor de Turismo da Baixada, Programa Regional de Identificação e Monitoramento de Áreas Críticas de Inundações, Erosões e Deslizamentos e o Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado. Mesmo assim, aproximam-se muito mais de um conjunto de propostas e diretrizes do que alguma ação efetiva”. (COLANTONIO, 2005, pp. 42-43)

Nota-se, no entanto, que a visão ambientalista sobre a conservação das áreas mais frágeis do ponto de vista ambiental surge em tempo significativamente posterior à apologia do avanço econômico local de Santos e regional da Baixada Santista, de acordo com seus próprios planejadores e demais agentes atuantes no cenário urbano local. SERRA (1985) destaca trecho de documento elaborado pelas empresas petrolíferas locais, onde nota-se nitidamente tal postura:

“As áreas onde existem terrenos firmes apresentam vocação natural, predominantemente habitacional, podendo ser desenvolvida pela iniciativa privada. As áreas de mangues e alagadiços demonstram vocação natural predominantemente portuária e industrial, pois estes empreendimentos exigem recursos vultuosos que apenas o Estado pode dispor e aplicá-los gerando empregos e retorno econômico”. (SERRA, 1985, p. 133)

Para nossas discussões sobre o planejamento urbano no que tange a questão ambiental, trata-se de uma área, ao mesmo tempo, paradigmática e peculiar, pelos motivos descritos anteriormente, e entende-se os Planos Diretores como instrumento maior de gestão pública para a ordenação desses impactos ou possível amenização.

3.1 – As especificidades de Santos

Dentro do contexto apresentado do cenário geográfico da Baixada Santista, encontra-se em posição central, geográfica, política e economicamente, a cidade de Santos, centro urbano mais significativo do recorte administrativo da Baixada Santista, um dos 15 municípios paulistas com o título de Estância Balneária, por atender certos requisitos desejados pelo poder público. A localização de Santos na Baixada Santista pode ser conferida na **figura 2**, abaixo.

No que tange descrever Santos por seus aspectos físicos, Santos é uma cidade do meso-litoral paulista. Sua população total é de aproximadamente 417.098 habitantes, com uma densidade demográfica de 1.492,3 habitantes por quilômetro quadrado, segundo dados do IBGE 2009, distribuídos tanto na porção do território santista que corresponde à planície litorânea, dividida em parte continental e parte

insular (na Ilha de São Vicente, juntamente com parte do município de mesmo nome, e que concentra a grande maioria da população santista); quanto em porção continental típica, correspondente ao domínio da Serra do Mar, com declividades que, em pontos específicos, superam os 50 graus de inclinação. O clima preponderante da região em questão é o tropical úmido, com altos índices pluviométricos concentrados principalmente durante as estações mais quentes, de setembro à abril, levando-se em conta que há também índices consideráveis de chuvas mesmo nos meses secos.

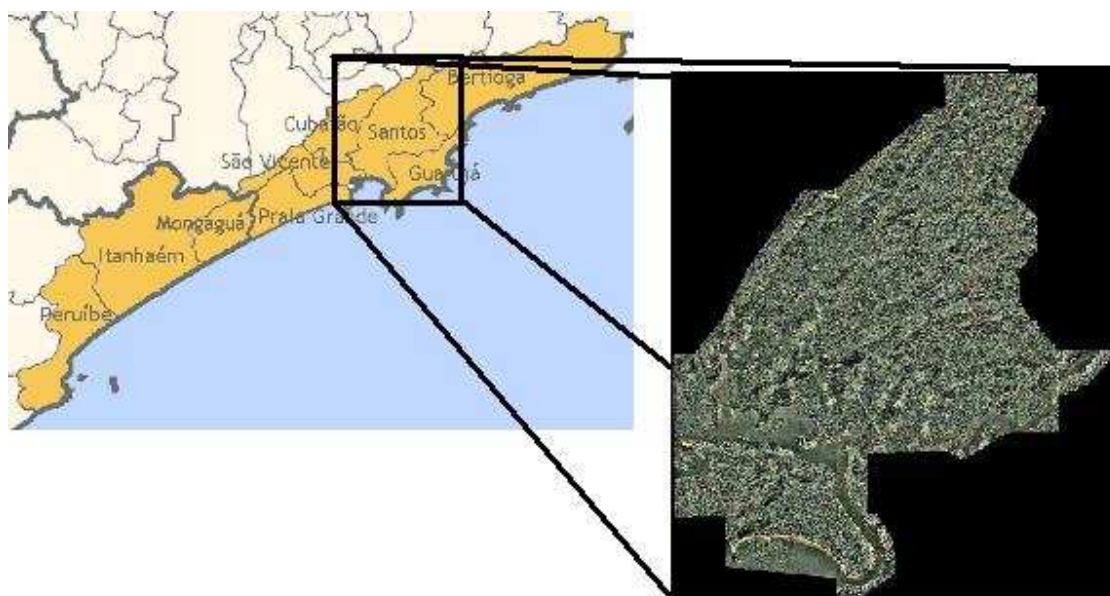


Figura 2 – Santos no contexto da Baixada Santista (adaptada de: Wikipedia.org e Santos Digital / Prefeitura Municipal de Santos)

Ainda sobre as características físicas da cidade em questão, nota-se que esta tem seus limites de crescimento bastante reduzidos em dias atuais, visto a geografia impressa na região, e os altos índices de urbanização de Santos, como aponta PENTEADO (1964) no excerto abaixo:

“No sítio de Santos, quatro elementos devem ser destacados: o estuário, a restinga, as praias e os morros, intensamente ocupados pela cidade, exceto os últimos. Graças à evolução da cidade, que partindo de outeirinhos de Santa Catarina, situados próximos à atual zona portuária e centro comercial da cidade, acabou tomando conta de toda a extensa planície e de

suas praias, não existe espaço urbano disponível para o desenvolvimento de grandes indústrias ou novos bairros dentro da área citadina, a não ser nos morros...” (PENTEADO, 1964, p. 17)

Os principais acessos à cidade de Santos se dão pelo complexo Anchieta / Imigrantes, que liga a região com o planalto paulista, em ligação direta com a metrópole paulistana, que dista de Santos aproximadamente 70 km; e a Rodovia Padre Manuel da Nóbrega, que liga cidades próximas pertencentes à Região Administrativa da Baixada Santista. Uma visão panorâmica da cidade pode ser conferida na **foto 1**, abaixo.

Historicamente, a formação da cidade de Santos remete aos tempos de início da colonização brasileira, datada do ano de 1546. A ocupação do litoral brasileiro para fins exploratórios do Pau-Brasil, árvore de grande porte abundante à época na Mata Atlântica, garantiu a formação dos primeiros povoados litorâneos paulistas, dentre eles São Vicente, considerada por vários historiadores como a primeira cidade formada em território nacional, e Santos, outro vilarejo próximo.



Foto 1 – vista panorâmica de Santos (foto do autor)

Desde tais períodos, Santos se caracteriza por sua característica de cidade portuária, fato que, em período posterior, se solidificaria com a construção do Porto de Santos, no ano de 1888. Nota-se, no entanto, que os primeiros séculos da existência da cidade de Santos, ainda com o título de província ou vilarejo, é

caracterizado por pouca expressão no cenário demográfico brasileiro, bem como era com toda a região de São Paulo, como aponta PENTEADO (1964) abaixo:

“É evidente que Santos, que sempre fora a porta de entrada da referida Capitania, não poderia destoar daquela pobreza paulista, da qual era, como a própria Capital, constituía um reflexo. Sua população, nos idos de 1775, mal ultrapassava 1500 habitantes, exatamente 1511”. (PENTEADO, 1964, p. 27)

Santos teve grande destaque no cenário econômico e social paulista quando da época áurea do plantio do café na porção interiorana do Estado em questão, sendo responsável por praticamente a totalidade do escoamento produtivo do café colhido e processado para os compradores europeus. Posteriormente, a expansão das atividades portuárias serviu para que este também atendesse a nova demanda de escoamento produtivo de materiais industrializados, nas novas fábricas paulistas espalhadas, inicialmente, na capital do estado e, posteriormente, na porção interiorana do mesmo. Da mesma forma, Santos, através de tal processo de industrialização no Brasil, teve significativo crescimento demográfico em meados do século XX, atraindo novos moradores tanto pela nova vocação industrial (consolidada, posteriormente, com a criação do pólo petroquímico de Cubatão) como pela expansão das atividades portuárias, visto o aumento da demanda por escoamento produtivo neste período, o que, via de regra, contribuiu para a crescente poluição das águas marinhas locais pelo aumento da circulação de navios de carga pela região, reduzindo a balneabilidade das mesmas. PENTEADO (1964) destaca para o problema surgido da formação de novos bairros, oriundos de tal crescimento demográfico exacerbado em curto período:

“(...) Parece-nos que o problema não é o de não poder acompanhar a rapidez dos loteamentos, mas, sim, impedir que se façam nos moldes com que até hoje tem aparecido, isto é, sem nenhuma responsabilidade dos seus autores para com melhoramentos básicos que se fazem necessários na abertura de um novo bairro. De qualquer forma, porém, e à maneira de outros grandes aglomerados urbanos do Brasil, o de Santos, na evolução do seu crescimento no último quarto de século, viu suas áreas urbanas se expandirem muito além do

normalmente desejado, por falta de diretrizes firmes dos poderes públicos e que hoje não podem mais pôr-se em dia com a organização daquele crescimento”. (PENTEADO, 1964, pp. 22-23)

Este momento da cidade de Santos mostra também o início do processo de degradação do meio natural, com a crescente e até então desordenada ocupação territorial por este novo contingente populacional, em áreas impróprias para a ocupação densa, como as encostas dos morros locais, tendo como maiores exemplos o Morro da Caneleira e o Morro de São Bento (**fotos 2 e 3**, a seguir), na porção norte da área insular da cidade, além de áreas de mangue, como aponta PENTEADO (op. cit.) abaixo:

“Entretanto, os cuidados que até então haviam tido os ilhéus, não só na construção das casas e dos chalés, como, principalmente, na sua defesa contra a erosão e escorregamentos, foram postos de lado pelos novos moradores, que não só superlotaram certas áreas, como desmataram outras que não permitiam construções. E as consequências não se fizeram esperar: os escorregamentos tornaram-se frequentes, com as chuvas de verão, com graves prejuízos para os moradores, inclusive para os que habitam nos sopés dos morros atingidos”. (PENTEADO, 1964, pp. 44-46)



Fotos 2 e 3, respectivamente: Morro da Caneleira e Morro de São Bento (fotos do autor)

Paralelamente, outras áreas de igual impropriedade para habitação são habitadas por moradias de classes sociais mais elevadas, visto o valor turístico e paisagístico das localidades em questão, como o caso do Morro Santa Teresinha, (**foto 4**, abaixo) na porção central da área insular da cidade, com habitações típicas de classes média e média-alta beirando encostas com marcantes sinais de deslocamentos de massa, como completa PENTEADO (op. cit.) abaixo:

“Embora com todos esses problemas, não são os moradores dos morros uns favelados, como à primeira vista pudesse parecer; não só a maioria é proprietária das respectivas moradias, no geral chalés e casas independentes (há em alguns morros residências coletivas), com luz e água encanada, como os terrenos não ocupados tem donos e estão à espera de loteamentos”. (PENTEADO, 1964, p. 48)



Foto 4 – Morro Santa Teresinha (fonte: Panorâmio.com)

Tal ocupação e conseqüente degradação do meio natural traz uma redução drástica no potencial turístico local, há muito grande “vocação econômica histórica” da cidade em questão. Outras cidades litorâneas começam a ter maior desponete de suas atividades turísticas, em detrimento do centro urbano degradado de Santos como aponta LUCHIARI (1997) abaixo:

“Esse processo de destrui o do meio ambiente destrói também a lógica do funcionamento e da expansão do turismo. Este, como atividade subordinada ao capital, gera os mesmos

problemas espaciais, ambientais, sócio-econômicos do desenvolvimento urbano clássico, apenas com algumas peculiaridades”. (LUCHIARI, 1997, p. 71)

Destaca-se além disso que, em tais localidades, a degradação dos elementos naturais presentes no recorte do espaço geográfico em questão ocorre em significativos riscos sociais, inclusive com a perda de vidas humanas, como relatos dizem já haver acontecido em momento anterior. As **fotos 5 e 6** abaixo correspondem, respectivamente, a acidentes envolvendo civis com escorregamento de massa e enchentes na cidade de Santos.



Fotos 5 e 6, respectivamente: escorregamento de massa em fundo de residência e palafita alagada por enchente (fotos: acervo de relatórios da Defesa Civil de Santos)

O cenário atual do município de Santos, via todo o processo descrito anteriormente, faz-se com uma das maiores densidades demográficas do estado de São Paulo, em sua porção urbanizada. Destaca-se que, em um cenário de alta complexidade natural como o apresentado na região da Baixada Santista, os impactos ambientais abarcam também consequências de cunho social, especialmente nos episódios freqüentes de enchentes em locais de alta urbanização e nos constantes escorregamentos de massa, intensificados em períodos de mais alta pluviosidade, quando há uma maior quantidade de água no sistema natural local. LANNA (1996) aponta a partir disso novos olhares para o planejamento da cidade de Santos, como se nota abaixo:

“A estas mudanças, que poderiam ser compreendidas como transformações ou evoluções de uma tradição portuária e

comercial já consolidada para a cidade, estão associados pelo menos dois novos elementos que apontam para o que estamos aqui chamando de momento de ruptura, de formação da cidade moderna. Trata-se por um lado da negação do passado colonial e por outro da emergência de novas questões, instrumentos e problemas que vão indicando novas formas de gestão da cidade e seus habitantes”. (LANNA, 1996, p. 83)

Da mesma forma, MATTOS (1958) aponta para o porto de Santos, articulado à malha ferroviária existente, como o grande propulsor das condições favoráveis à industrialização paulista no período em questão, e gerador de políticas públicas que atendem, além das necessidades da população local, também a consolidação do porto de Santos como centro de escoamento produtivo de relevância nacional:

“No entanto, não foi a rede ferroviária a única contribuição do café para o sistema de comunicações e transportes, de que tanto se beneficiou a atividade industrial. A crescente importância do “ouro verde” na balança comercial do Brasil acabou por transformar o porto de Santos no mais importante do país; em consequência, tornou-se imprescindível o saneamento daquela cidade, como também a ampliação e melhoria de suas instalações portuárias, realizadas pela “Companhia Docas de Santos”. (MATTOS, 1958, p. 9)

Os impactos sociais sentidos extrapolam, inclusive, as consequências sentidas em caráter individual: além do óbvio prejuízo causado pelas perdas de bens individuais e, em alguns casos, de próprias vidas humanas, os episódios de enchente, deflagrados pelo alto grau de impermeabilização do solo e pelo relevo praticamente plano em sua totalidade, interferem na própria dinâmica de circulação de bens e pessoas pelo território santista, de forma a atravancar o processo de fluidez territorial, importante para uma cidade do porte de Santos, com almejo para a vocação industrial e que, por isso, garante a livre circulação por seu território como atrativo para determinados grupos de empresas e outros serviços, que levariam à cidade de Santos um maior montante de renda disponível com seus impostos. PENTEADO (1964) aponta a urgência de nova visão acerca de tais

problemas criados, vistos até então pelo planejamento estatal como concernentes às “forças da natureza” (op. cit. p. 53), e destaca ainda que:

“Sem um planejamento geral e praticável, não se poderá impedir o tumultuamento que se está criando em certos trechos em urbanização, particularmente nos bairros pobres, mas também na zona de residências finas, imediatamente atrás do paredão de apartamentos das praias”. (PENTEADO, 1964, p. 53)

Há que se apontar o fato de que, ao longo da história de Santos, muitas obras foram realizadas na cidade para amenizar os impactos que os elementos naturais podem trazer para a sociedade santista, como o caso dos canais artificiais de drenagem construídos (**foto 7**) e os muros de contenção de escorregamentos em vias de circulação (**foto 8**). No entanto, evidencia-se ainda o agravamento de tal situação em períodos de grande volume pluviométrico.



Fotos 7 e 8, respectivamente: canal artificial de drenagem e muro de contenção de escorregamento em via pública (fotos do autor)

LANNA (1996) aponta que, historicamente, as variadas intervenções urbanas realizadas na cidade de Santos, incluindo aí as reformas sanitárias da cidade, tem como caráter exclusivo a garantia da cidade como “porta de entrada” do planalto, como se destaca no excerto que segue:

“Nesse sentido, não se pode desvincular a tão reivindicada reforma do porto da situação geral do estado de São Paulo.

Tanto nas reformas do porto quanto nas intervenções sanitárias mais do que a situação mesma da cidade de Santos estava em jogo sua posição estratégica na relação com o planalto, seja para escoar a produção cafeeira, que significava a maior riqueza nacional, seja para importar trabalhadores. Tratava-se da condição santista de porta de entrada do mar e do sertão". (LANNA, 1996, p. 61)

Nesse sentido, faz-se a urgência de um planejamento público que tenha como foco a gestão conjunta de todos esses elementos, turísticos, naturais, econômicos e sociais, como aponta GODARD (1985) abaixo:

"A instauração de um novo estilo de planejamento, capaz de localizar e explorar as margens de liberdade atualmente existentes nos diferentes níveis de organização social, visando harmonizar as várias interfaces da atividade turística num modelo de desenvolvimento". (GODARD, 1985, p. 30)

No contexto da Baixada Santista, tem-se a cidade de Santos como pólo central da região administrativa, esta criada por decreto lei estadual no ano de 1991. Nota-se, no entanto, que Santos assume papel administrativo, inclusive com a sede da AGEM (Agência Metropolitana da Baixada Santista) em território municipal, sem no entanto revelar um caráter estritamente central no que tange as relações populacionais e geográficas com os municípios de entorno. Como exemplo, nota-se o fenômeno já citado de que os maiores movimentos pendulares diários darem-se para a região do planalto, especialmente para as cidades pertencentes à Grande São Paulo, em detrimento dos movimentos pendulares para a região central da Baixada Santista, onde localizam-se os municípios de Santos, Cubatão e São Vicente, fenômeno que remete ao século XIX, como aponta LANNA (1996) abaixo:

"No século XIX, a articulação planalto-porto e a influência da cidade de São Paulo sobre vasta região foram essenciais para a criação de uma malha urbana. Entretanto, o "aparecimento de uma ordem urbana nucleada no interior de uma ordem agrária dispersa", associada às características de expansão e consolidação regional, fizeram de São Paulo a sede de uma vasta área, a mais pujante e urbanizada do país. E reafirmaram para a cidade de Santos sua função portuária e

comercial definindo uma população eminentemente urbana, sem importantes desenvolvimentos agrícolas”. (LANNA, 1996, pp. 39-40)

Este fenômeno, por outra mão, revela outra característica que, a partir deste ponto do trabalho apresentado, torna-se fundamental para o entendimento do planejamento público do município de Santos: ao mesmo tempo em que este se configura como um centro administrativo (e somente isso) da região da Baixada Santista, o município em questão assume posição periférica e articulada com a grande área produtiva do planalto, tendo em vista o caráter de ponto central do escoamento produtivo paulista assumido pelas atividades portuárias de Santos desde o início do século XX. BECKER e EGLER (1998) apontam a emergência de São Paulo, em dias atuais, como a principal cidade brasileira no que tange os aspectos econômicos e demográficos, e destaca a relevância de tal cidade para a inserção do país na nova dinâmica econômica mundial:

“A nova forma de inserção do Brasil na economia-mundo teve sua maior expressão na formação da cidade mundial – São Paulo – e de uma estrutura urbano-industrial intimamente articulada, que emergiu da concentração e ampliação do núcleo econômico durante os anos 60 e 70. Esta é a parte do país mais integrada à economia-mundo e a mais dinâmica, tanto em termos de relações internas, como externas, promovendo a urbanização acelerada do território e gerando focos de modernidade”. (BECKER e EGLER, 1998, p. 204)

PETRONE (1958) caracteriza, a partir de tal configuração, a formação de cidades satélite de São Paulo, atreladas ao desenvolvimento expandido da mesma, e configura Santos dentre tais localidades, como mostra o excerto abaixo:

“(…) Graças à melhoria das vias de comunicação, notadamente no setor rodoviário, e ao estabelecimento de um admirável serviço de transportes, São Paulo já possui numerosas *cidades-satélite*, que gravitam ao seu redor. É o caso de Santos, de Moji das Cruzes, de Jundiaí, de São Roque, que começam a apresentar, sob certos aspectos, as características de subúrbios afastados da Paulicéia”. (PETRONE, 1958, p. 157)

PENTEADO (1964) atrela o desenvolvimento e a modernização de Santos ao das atividades do planalto, dando relação direta entre ambas as áreas, como se nota abaixo:

“(...) É claro que somente a ligação ferroviária de Santos com as áreas produtoras de café não resolveria a série de problemas que a cidade tinha pela frente para poder acompanhar a evolução da sua hinterlândia, e particularmente a da cidade de São Paulo, que se erigia, pela sua posição geográfica, em grande centro receptor e redistribuidor de riquezas paulistas. E tanto isso é verdade que, perto de um quarto de século levou Santos para entrosar-se, de fato, com o grande movimento de renovação que então se apoderara do planalto paulista”. (PENTEADO, 1964, pp. 29-30)

LANNA (1996) vai ainda mais além, ao mostrar que a própria identificação do santista para com seu território se dê em momentos de ruptura de relações com o planalto, como aponta no excerto abaixo:

“O sentimento de “ser santista” aparece sempre nos momentos em que o poder estadual ou grupos econômicos pretendem intervir na cidade e revela as tensões existentes nas relações com o planalto. Expressa atitudes vistas pelas elites locais como reveladoras do descaso com que Santos seria tratada pelas autoridades centrais e aponta a força destas intervenções, que quando ocorrem são vistas como desrespeito às tradições locais”. (LANNA, 1996, p. 45)

Apresenta-se, a partir deste ponto, o mote que tentará se constatar quando da análise do planejamento público santista em momento posterior: a proposta de que o desenvolvimento do planejamento público de Santos se dá de acordo com demandas externas, especialmente do planalto paulista, principal pólo concentrador de atividades econômicas do estado e do país, em detrimento de demandas internas, econômicas, sociais e naturais como um único sistema articulado, reveladas com a configuração e consolidação de Santos como área de urbanização densa e consolidada.

De fato, a leitura do Plano Regional de Santos, elaborado pelo engenheiro civil e arquiteto Francisco Prestes Maia no ano de 1950, traz consigo indícios de

que tal planejamento urbano, mais voltado para as questões territoriais, tem como premissa básica a fluidez territorial da cidade em questão, ao mostrar, logo na introdução, tal problemática no centro das discussões básicas sobre o planejamento, como mostra o excerto abaixo:

“As vias de comunicação são talvez o mais alto fator determinante da formação e crescimento das cidades, (...) distribuem, relacionam, modelam as populações, e influem consideravelmente no curso da história”. (MAIA, 1950, p. 11)

A partir de longas descrições sobre as vias principais de escoamento produtivo e circulação de pessoas e bens na cidade de Santos, o planejamento público apresentado neste ensaio do arquiteto em questão mostra as caras do Planejamento Estratégico, competitivo com as áreas de entorno e convenientemente subordinado aos interesses do planalto, como se observa nos parágrafos que seguem:

“A ampliação do porto de Santos tem suscitado dúvidas sobre a suficiência das comunicações com o interior, o que os defensores de São Sebastião procuram utilizar para sua causa.

Evidentemente essas comunicações devem aumentar, mas tal aumento deve ser preferivelmente via Santos, por onde não apresenta dificuldades especiais e terá maior eficiência”. (MAIA, 1950, p. 95)

De fato, nota-se na cidade vários projetos urbanísticos provenientes do planejamento urbano de meados do século XX, como será visto adiante. Exemplos triviais podem ser conferidos nas **fotos 9 e 10**, abaixo, que apontam, respectivamente, umas das principais avenidas da cidade e o projeto paisagístico dos jardins da orla:



Fotos 9 e 10, respectivamente: Avenida Ana Costa, no centro de Santos, e Jardim da Orla, o maior jardim linear da América Latina (fotos do autor)

Da mesma forma, outro indício de que tal planejamento estratégico da cidade de Santos é voltado para o escoamento da produção paulista, em detrimento do desenvolvimento das problemáticas de interesse popular, é a citação abaixo, pertencente às conclusões do trabalho, que mostra o desinteresse na participação popular para o planejamento local:

“O regimento interno, sumarássimo, evitará tudo quanto lembre uma assembléia: fórmulas, cerimônias, discursos, protocolos e todo os pretextos de exibição política. As sessões serão públicas somente nos momentos conclusivos, sem prejuízo de uma publicidade regular e discreta, destinada a manter o interesse popular a atrair manifestações úteis. A comissão limitar-se-á aos aspectos gerais, sem interferência com os puramente executivos e técnicos”. (MAIA, 1950, p. 235-236)

Tal constatação vai de encontro com uma das premissas básicas do planejamento público: a transparência para com a população, apontada por SILVEIRA (1999) abaixo, juntamente com crítica ao planejamento meramente territorial:

“O planejamento tem sentido e cabe fazê-lo. Uma legislação adequada do uso do solo é necessária numa sociedade organizada. O que não se pode substituir é o lugar da sociedade civil em toda a diversidade e complexidade como instância última, mas de modo algum distante, das decisões a

serem tomadas quando delas dependem as próprias relações que lhe são da máxima importância”. (SILVEIRA, 1999, p. 99)

Tendo como referência a definição de ISNARD (1982, p. 165) sobre a interação entre os diferentes pontos do espaço geográfico, interdependentes e com algum significado apenas quando da observação do conjunto, e assumindo o Plano Diretor como ferramenta central do planejamento público, conforme descrito anteriormente, utilizar-se-á de tal artifício para aventar tal constatação, com dados consistentes e analisados em momento oportuno.

3.2 - Os Planos Diretores de Santos

A partir dessa etapa do trabalho, dá-se o desenvolvimento do estudo de caso mencionado, da cidade de Santos/SP, com a leitura dos planos diretores de 1968, primeira versão elaborada pelos governantes locais da época; e o plano diretor de 1998, em vigência até dias atuais. Ressalta-se que, o período em que este trabalho é elaborado, a Prefeitura Municipal de Santos empenha-se na produção de novo plano diretor, a ser entregue e aplicado a partir de meados de 2010, segundo informações oficiais, extraídas do site oficial da Prefeitura. Com a leitura e dissertação detalhada sobre os planos diretores de ambos os períodos, tentar-se-á realizar análise a partir de dois fatores distintos.

Em primeiro momento, a análise partirá sobre o mote de possíveis alterações na forma como o plano diretor é elaborado, bem como, e principalmente, na forma como o objeto da cidade é visto pelos órgãos de planejamento local. Destaca-se que, entre ambos os planos diretores lidos, há uma diferença de 30 anos, considerada suficiente para profundas alterações no cenário municipal, especialmente nas áreas urbanas locais, e dessa forma, espera-se também uma mudança nas características básicas apresentadas pelos planos diretores lidos e analisados. Há que se ressaltar neste ponto, que a própria área do município de Santos fora reduzida em período intermediário a ambos os planos: a emancipação do município de Bertioga, em 31 de dezembro de 1991, reduziu significativamente a área a ser planejada pela prefeitura local, na porção continental do município em questão.

Em segundo momento, a análise se dará para aventar conclusões acerca da característica aparentemente dúbia da cidade de Santos dentro do cenário territorial do Estado de São Paulo e do Brasil, se uma cidade industrial, de características centrais no contexto da Baixada Santista e com uma sociedade de alta complexidade e que, portanto, tem urgência de ser atendida satisfatoriamente pelo planejamento local; e/ou se como uma passagem essencial para o escoamento produtivo do Estado de São Paulo e arredores, como levantado anteriormente. Tal como, será analisado a partir desse ponto a forma como o planejamento público local se apresenta para a cidade de Santos, se para a “organização” da dinâmica social interna da cidade, ou se para a manutenção eficiente do caráter de ponto estratégico para a produção do planalto, de forma a atender com maior atenção os interesses considerados externos à dinâmica territorial local.

3.2.1 - O Plano Diretor Físico de Santos de 1968

De início de nossas discussões, abordaremos a partir desse instante aspecto importantes a serem destacados sobre o primeiro plano diretor da cidade de Santos, datado do ano de 1968, criado por Lei Municipal de n. 3529, de 16 de abril de 1968. A organização das diretrizes gerais apontadas pelo plano se dão em forma de 406 artigos legais, distribuídos em 32 capítulos pré-definidos.

Inicialmente, destaca-se a evidência de tal Plano Diretor, intitulado originalmente de Plano Diretor Físico de Santos, considerado por NUNES (1999) como “... o maior conjunto de regras urbanísticas que a cidade de Santos já teve”. (NUNES, 1999, p. 1). Trata-se, de fato, de um conjunto de normas de ordenação e de disciplina que, como será visto em diante, é bastante peculiar no contexto do planejamento como o entendemos hoje.

Há que se entender, a priori, o contexto histórico brasileiro do momento da elaboração do trabalho em questão. Destaca-se, em primeiro momento, o fato de que, quando da elaboração do Plano Diretor Físico de Santos, o Brasil sofria o início do processo das ditaduras militares, de forma que, no ano em questão, a sociedade brasileira era conduzida por tais governos militares há apenas quatro anos. No entanto, evidencia-se desde período anterior ao implante da ditadura

militar no Brasil a característica dos governos nacionais, intensificada com a ditadura, do chamado “nacional desenvolvimentismo”, um conjunto de ideários políticos que, grosso modo, dava prioridade para o desenvolvimento industrial e econômico no que tange o planejamento territorial. Dessa forma, o planejamento público da época, conforme visto em momento anterior, dá ênfase para as questões que envolvem o desenvolvimento das atividades econômicas locais, como a produção e o escoamento produtivo industrial. No caso de Santos e do plano mencionado, destaca-se com bastante atenção dada para o desenvolvimento das áreas industriais locais, especialmente próximas ao pólo de Cubatão, bem como para as áreas portuárias, no que tange a estrutura do próprio porto em si, e também aos acessos físicos disponíveis para a chegada à área em questão. Da mesma forma, há que se analisar o perfil da equipe responsável pela elaboração do plano diretor em questão, o que pode trazer indícios acerca das principais características trazidas pelo Plano Diretor Físico de Santos, de 1968. Dois principais membros da equipe são os arquitetos Aníbal Martins Clemente e Oswaldo Corrêa Gonçalves.

O português Aníbal Martins Clemente, radicado no Brasil e formado pela Escola Politécnica de São Paulo em 1940, destacou-se pelo fato de ser um dos poucos profissionais envolvidos com a questão do planejamento público no Brasil a manifestar claramente seu ideal de planejamento integrado ao povo e às demandas sociais. Sua visão de urbanismo, entendido como o centro das questões referentes ao planejamento público, se apropria de definição próxima à mencionada na Carta de Atenas (LE CORBUSIER, 1993), em que o ideal básico do urbanismo moderno pode ser expresso por maiores benefícios para o maior número de pessoas. Sobre o planejamento territorial, “a opinião pública deve se manifestar em relação a ele. A cidade precisa ser ouvida”, disse o arquiteto, no Jornal A Tribuna, de Santos, em 27 de outubro de 1948.

Aníbal Clemente destacou sua visão acerca dos problemas urbanos de Santos no excerto abaixo, extraído de palestra dada ao Rotary Clube local em 14 de março de 1946 e publicada no Jornal A Tribuna, de Santos, em 30 de março do mesmo ano, de forma a dar entendimento às formas como se pensou o Plano Diretor Físico de Santos, de 1968.

“Multiplicam-se as casas de cômodos e cortiços, aumentou a densidade de utilização dos porões, aumentou o índice de tuberculose, sempre acompanhando as condições subnormais de vida.... somente as grandes empresas particulares e os Institutos de Previdência estão em condições de construir casas operárias, mas pouco ou quase nada tem sido realizado nesta cidade de densa massa operária, muito embora já tenhamos o Código de Obras que muito facilita a construção de casas populares”. (Jornal A Tribuna, 30 de dezembro de 1946, apud NUNES, 1999, pp. 4-5)

Tal qual seu colega, Oswaldo Corrêa Gonçalves formou-se arquiteto na Escola Politécnica de São Paulo, no ano de 1941. Ainda no meio acadêmico, tornou-se um entusiasta e divulgador da arquitetura moderna, sendo que, em período posterior, viria a produzir obras exemplares de tal vertente da arquitetura. Alguns deles encontram-se em Santos, como o Edifício Luis Suplicy Jr. Dando continuidade ao raciocínio apresentado por Aníbal Martins Clemente, acima, tem-se algumas idéias próprias de Oswaldo Corrêa Gonçalves podem ser bem observadas quando da análise de fragmentos de sua coluna no Jornal de São Paulo, reproduzidos abaixo:

“Urbanismo, como é hoje admitido, é uma ciência de caráter eminentemente social, no sentido mais amplo de seu significado. Fazer urbanismo é procurar “o maior bem para o maior número”. Este é seu lema. Expressão nitidamente democrática e socialista! De acordo com este conceito, sempre que se estiver resolvendo ou procurando resolver algum problema, e que dele possa resultar benefício para um maior número ou um grupo qualquer em determinada atividade, se estará fazendo urbanismo”. (Jornal de São Paulo, 23 de dezembro de 1945, apud NUNES, 1999, pp. 2-3)

Em outro trecho, Oswaldo Corrêa Gonçalves mostra a urgência da elaboração de um plano diretor, apontando este com seu caráter de regulação das formas do espaço da cidade na busca de um “equilíbrio”, como apontado abaixo:

“Isso mostra, à evidência, que a existência de um Plano Regulador é imprescindível. (...) O plano deve objetivar dar ao povo habitação, sanear cortiços, formar bairros proletários higiênicos e salubres, localizar racionalmente as indústrias,

promover transporte coletivo, fácil e barato, dar recreio, educação e saúde. Criar-se-á assim um ambiente social e econômico na vida urbana mais equilibrado para todos”. (Jornal de São Paulo, 30 de dezembro de 1945, apud NUNES, 1999, p. 3)

A partir das propostas colocadas pelos responsáveis pela elaboração do Plano Diretor Físico de Santos de 1968, e tendo-se em vista tais ideais defendidos pelos mesmos, pretende-se evidenciar traços importantes das formas como o plano em questão fora elaborado, bem como, dos interesses atendidos pelo planejamento executado então. Tal análise se apresenta em momento posterior.

A proposta de metodologia utilizada para a elaboração do Plano Diretor Físico de Santos de 1968 era o levantamento e análise sistemática de dados sócio-econômicos da cidade, bem como dos padrões arquitetônicos presentes até então. NUNES (1999) destaca o fato de que a criação da Prodesan (sigla para “progresso e desenvolvimento de Santos”) em 1965, órgão responsável pelo planejamento da cidade e inicialmente presidido pelo arquiteto Aníbal Martins Clemente, vem cobrir uma lacuna técnica e cultural para tal realização, ao mesmo tempo em que ausenta o urbanismo necessário de Santos do viés político, como se aponta no excerto a seguir:

“A cultura de planejamento urbano estava se estabelecendo na cidade desde a década de 30, através da incorporação de profissionais oriundos do Rio e de São Paulo. (...) No entanto não havia uma proposta de continuidade, através de uma estrutura eficiente, que sustentasse a atividade do planejamento independentemente dos humores políticos, como deveria ser o desejo de alguns que enxergavam o urbanismo como atividade científica e apolítica. A criação da Prodesan parecia ser a oportunidade de se estabelecer essa distância desejada entre o técnico e o político”. (NUNES, 1999, p. 11)

Dessa forma, a criação do Plano Diretor Físico de Santos de 1968, que será a partir desse momento descrito, e em momento oportuno analisado, se apresenta como uma solução aparentemente “definitiva” para os problemas urbanos presentes na configuração de uma cidade tão antiga e importante como Santos. Entender as formas como o planejamento local se dá neste período é fundamental para a

compreensão do processo de consolidação do município em questão como pólo urbano de extrema importância, seja para a dinâmica urbana regional da Baixada Santista ou, principalmente, para a dinâmica produtiva industrial do Estado de São Paulo.

3.2.2 - Estrutura e abordagens do Plano Diretor Físico de Santos de 1968

O Plano Diretor Físico de Santos de 1968, inicialmente, explicita com frase bastante sintática a função a qual lhe é cabido. O artigo 1º do primeiro capítulo, este apresentando as disposições gerais do plano em si, aponta a função do plano diretor como *“... para ordenar e disciplinar o seu desenvolvimento de forma integrada e harmônica e propiciar o bem-estar social da comunidade santista”* (artigo 1º), sem no entanto explicitar de forma clara o significado dado para a “ordem” e a “disciplina” que se almeja dar a tal “desenvolvimento”, tampouco apontar qual o “desenvolvimento” que se espera facilitar com tais normas, ou o entendimento do que seria a forma “harmônica” que se pretende atingir. Segue ainda sobre a própria idéia da realização do Plano Diretor como:

“(...) instrumento operacional e um processo dinâmico organicamente integrado e harmônico nos seus elementos componentes, sempre vinculado à realidade do momento e a serviço do desenvolvimento da comunidade santista, do bem-estar de sua população e da ação governamental nos seus múltiplos aspectos”. (Plano Diretor Físico de Santos, artigo 15)

O Plano Diretor, ao longo de seu desenvolvimento, no entanto, mostra evidências do que viria a ser tal “ordenação e disciplina” do meio urbano, como será visto a partir deste momento.

A estrutura do Plano Diretor Físico de Santos se dá em formato de 32 capítulos de lei, que dividem 406 artigos bem definidos. Os artigos se referem às disposições propostas nos títulos dos capítulos aos quais pertencem, e fazem referência, quando necessário, às diversas plantas da cidade e tabelas de zoneamento em anexo ao final do trabalho. Há que se destacar de antemão o fato

de a pesquisa sobre as demandas urgentes da cidade de Santos serem amplamente sistematizadas e devidamente mapeadas, não somente a realidade paisagística encontrada no momento do levantamento de dados, mas também ressalta-se a riqueza de detalhes dada nas plantas e tabelas apresentadas como propostas de ordenação e, especialmente, “harmonia” e “equilíbrio” (termos bastante recorrentes) para a cidade. Destaca-se, também, que apesar do título de Plano Diretor Físico de Santos, o plano em questão trata-se, de fato, do esboço de um plano diretor que abranja igualmente todas as questões, mesmo aquelas relacionadas a demandas que não tangem o aspecto físico da cidade: o artigo 400 do trabalho em questão evidencia a estrutura do planejamento público local, de forma que o único trabalho com caráter investigativo e de levantamento de dados é o Plano Diretor Físico, o trabalho que se analisa.

As abordagens dadas para os diferentes assuntos do Plano Diretor Físico de Santos de 1968 deixam claras as marcas impressas por seus responsáveis ao longo do trabalho em questão. Segundo NUNES (1999),

“Ao analisarmos alguns artigos dessa lei encontraremos, se não citações expressas, claras referências aos conceitos de urbanismo moderno de artigos escritos por Anhaia Mello ou textos de Le Corbusier. Seja, por um lado, o “zoning” americano e as comissões de planos da cidade, defendidos por Anhaia Mello, ou, por outro lado, a abordagem da busca do estado de bem-estar através da organização racional e funcional das funções de morar, trabalhar, repousar e circular como fundamentos do urbanismo”. (NUNES, 1999, p. 6)

De fato, as diferentes questões tratadas no Plano Diretor Físico de Santos tem impressas tal caráter, como será observado a partir deste momento.

De início, analisa-se e ressalta-se a forma como o Plano Diretor Físico de Santos trata a questão do bem-estar social. Evidencia-se, em diversos artigos, o urbanismo como o principal ideário para proporcioná-lo, como pode ser constatado nos excertos selecionados abaixo:

“[o plano diretor deve] assegurar o desenvolvimento físico racional, harmônico e estético das estruturas urbanas e rurais, propiciar estruturas urbanas capazes de atender plenamente

as funções de habitar, trabalhar, circular e recrear; e proporcionar à população o ambiente urbano que lhe permita usufruir uma vida social equilibrada e progressivamente sadia” (Plano Diretor Físico de Santos, artigo 12)

“Em todo e qualquer plano ou projeto que intervenha no desenvolvimento físico do município de Santos os elementos componentes desse desenvolvimento deverão ficar sempre harmoniosamente adequados e conectados, respeitando o sistema estrutural do Plano Diretor Físico, consubstanciado nas soluções técnicas fixadas nas plantas originais e nos dispositivos dessa lei”. (Plano Diretor Físico de Santos, artigo 14, § 1º)

Sobre a habitação e a qualidade de vida, destaca-se, no Plano Diretor Físico de Santos, grande ênfase para dois aspectos relacionados: a localização e a distância dos equipamentos urbanos presentes para lazer, educação, saúde, entre outros, como mostra o artigo 30; e especialmente sobre a estrutura das habitações, diretamente influenciando a qualidade de vida dos cidadãos, de forma que é imprescindível, para o Plano Diretor, uma boa estrutura habitacional para a mesma. Da mesma forma, a qualidade de vida da população deve ser progressivamente ampliada com a instauração de espaços de circulação e recreação amplos e bem ventilados, como mostra o excerto abaixo:

“Os espaços livres para as vias públicas deverão satisfazer plenamente as necessidades de insolação, iluminação e ventilação adequada dos imóveis lindeiros e as necessidades de circulação de transeuntes e veículos, atendidas a classificação e especificações técnicas estabelecidas nesta lei”. (Plano Diretor Físico de Santos, artigo 112)

Da mesma forma, o pensamento acerca da garantia do lazer dos santistas acaba por esbarrar em questões referentes à organização espacial da cidade, especialmente nas áreas de morros, afastadas da orla marítima. O trabalho em questão destaca a preservação dos aspectos naturais da cidade diretamente relacionados com o lazer, individual ou coletivo, incorporando para a dinâmica social elementos da natureza que até então não tinham destinação definida. Destaca também a criação do Parque da Montanha, uma extensa área preservada para uso coletivo que, como é sabido, não se concretizou. O acesso aos serviços

especializados recebeu significativo destaque no planejamento elaborado na ocasião, dando ênfase para a área central da cidade, propondo a conservação do patrimônio histórico santista e a revitalização do centro degradado, como se observa no artigo 341, reproduzido abaixo:

“Para lhe conferir estrutura adequada às suas funções, o centro da Cidade de Santos deverá ser remanejado em conformidade com os seguintes critérios urbanísticos: remanejar quadras e reagrupar lotes por solicitação dos proprietários dos imóveis; estimular o projetamento e a implantação de centros comerciais; providenciar o planejamento da área que tem como centro a estação ferroviária e o da área cujo centro se acham localizados o edifício histórico da Casa da Câmara e Cadeia e a estação rodoviária, esta ainda em projeto; providenciar o plano de remanejamento da área da Praça Visconde de Mauá, onde está localizado o Paço Municipal; assegurar tratamento paisagístico adequado das áreas onde se acham situados os monumentos e locais históricos”. (Plano Diretor Físico de Santos, artigo 341)

Para esta análise, um grande destaque deve ser dado ao tratamento dado pelo Plano Diretor Físico de Santos de 1968 para a questão do zoneamento dado para a cidade. Seguindo o conceito de “zoning”, advindo da escola americana de arquitetura (NUNES, 1999), o trabalho em questão elabora zoneamento sistemático da cidade, disposto no artigo 13, que trata sobre os diferentes objetivos do zoneamento de Santos; e nos artigos 17, 18 e 19, que aponta a sistematização cartográfica realizada, referenciando-se sempre nas plantas em anexo ao final do trabalho. Sobre isso, o artigo 18 aponta:

“A estruturação sistemática da configuração física do Município de Santos tem por finalidades: permitir a identificação dos elementos componentes de seu desenvolvimento físico; e assegurar a representação tecnicamente precisa do cadastro físico da estrutura urbana e do cadastramento das estruturas urbana e rural”. (Plano Diretor Físico de Santos, artigo 18)

Os artigos que seguem fazem longa explanação acerca do abairramento e dos limites de cada distrito ou bairro da cidade, de forma a deixar claros os setores físicos aos quais as próximas medidas do plano trabalharão.

Destaca-se que o zoneamento oferecido no trabalho em questão aponta, seguindo os princípios da Carta de Atenas, para uma setorização bem definida acerca de áreas destinadas para diferentes finalidades, como o lazer, o trabalho, os serviços, a moradia e o turismo, de forma a planejar a homogeneidade de cada zona pré-estabelecida, com a preocupação permanente de conservar os elementos naturais e históricos da cidade, da forma como estes últimos foram inseridos geograficamente no espaço urbano de Santos. A proposta colocada é de um *“zoneamento de uso de terrenos, lotes, edifícios, e compartimentos, agrupados os usos idênticos, análogos e compatíveis entre si em locais adequados ao funcionamento de cada um e de todos no conjunto”* (Plano Diretor Físico de Santos, artigo 13).

A preocupação dada ao zoneamento de Santos inclui, ainda, aspectos referentes à densidade de ocupação de cada lote pré-definido, bem como, as dimensões dos recuos e das calçadas. Tal qual, as questões referentes à estética da paisagem de cada zona definida pelo Plano Diretor Físico de Santos de 1968 forma amplamente discutidas no mesmo artigo, de forma a proporcionar

“a renovação urbanística definida como uma política destinada a evitar a decadência de áreas e equipamentos comunitários e a revitalizar aquelas em declínio ou exauridas, bem como de efetiva promoção social da comunidade”. (Plano Diretor Físico de Santos, artigo 13)

Neste aspecto, o Plano Diretor Físico de Santos de 1968 é claro no que tange à imposição de duas diretrizes, explicitando as medidas a serem tomadas em caso de não cumprimento das mesmas. Ao destacar “áreas sujeitas à renovação urbanística”, aponta para o fato de que as edificações e usos impróprios para as delimitações do trabalho, como apontado nos artigos 303 e 343. NUNES (1999) aponta para tal fato:

“Ganha destaque o projeto urbanístico que deveria ser realizado previamente, determinando, através de decreto, áreas sujeitas à renovação urbanística. Novamente o “desenho” era assumido como tradução literal de “desejo”. (NUNES, 1999, p. 11)

Tão importante quanto destacar o zoneamento realizado neste trabalho, é a ênfase dada para a questão da circulação pelos diferentes pontos do território santista. O Plano Diretor Físico de Santos de 1968 apresenta extenso trabalho sistemático e descritivo sobre as formas de otimizar a circulação territorial através das vias públicas, de interligação entre os diferentes setores zoneados, de moradia, trabalho, lazer e recreação. O plano coloca a relevância do assunto ao apontar a importância da *“garantir o máximo de facilidade, conveniência e segurança na circulação de transeuntes e de veículos, com o mínimo de restrições a esta circulação”*. (artigo 32)

Para tal, a exemplo da Carta de Atenas, as vias de circulação são meticulosamente categorizadas, pelo artigo 35, em vias de trânsito rápido, via principal ou preferencial, via secundária e via local, de acordo com a possibilidade de fluidez e a velocidade que pode ser impressa por pedestres e veículos, de forma a otimizar o planejamento dos novos traçados urbanos, propostos nas plantas em anexo do trabalho, que apresentam como característica primordial o desenho geométrico que respeite os limites naturais do terreno em questão, com vias largas e de fácil acesso que interligam diferentes pontos da cidade, entremeadas por vias de menor hierarquia, conforme apresentado anteriormente.

De posse da apresentação dada para o trabalho em questão, tem-se que as características apontadas acima mostram o Plano Diretor Físico de Santos de 1968 como um instrumento de planejamento fortemente voltado para a organização territorial da cidade, de forma a refletir neste aspecto melhorias significativas para as dinâmicas sociais e econômicas da cidade, conforme pensamento dos autores e temas abrangidos apresentados.

O trabalho em questão perdurou como vigente e sem revisões relevantes até o ano de 1998, quando há a criação de novo plano diretor para a cidade, a ser apresentado a partir deste momento.

3.2.3 - Uma releitura: o Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana de Santos de 1998

A primeira e única revisão do Plano Diretor Físico de Santos de 1968, apresentado e descrito acima, se deu através da consolidação da Lei Complementar n. 311, de 23 de Novembro de 1998, 30 anos depois, no mandato do então prefeito Beto Mansur, instituindo o que foi chamado, na ocasião, de Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana de Santos/SP. Tal lei fora revista e adaptada por quatro vezes até então, sendo a última atualização feita em 2006, e apresenta 34 artigos que apontam as diretrizes básicas do Plano Diretor de Santos, a serem descritas com maiores detalhes a seguir.

Inicialmente, aponta-se para tal lei como ela própria um esboço do plano diretor em que, diferentemente do trabalho publicado em 1968, cada trecho referente a cada assunto pertinente fora elaborada em ocasiões diferentes, e disponibilizadas para consulta *online* na medida em que tais estudos fossem produzidos, e também publicados em forma de lei. Na ocasião do desenvolvimento do Plano Diretor Físico de Santos de 1968, as leis diversificadas referentes às diretrizes apontadas foram entregues simultaneamente com a publicação do plano diretor. Sobre isso, destaca-se que, de fato, como apontado em revisão bibliográfica anterior, o Plano Diretor é uma ferramenta de disciplinamento das futuras leis territoriais e sociais produzidas no período de vigência do mesmo.

Os primeiros artigos da Lei Complementar n. 311 dispõem, no bloco intitulado “das disposições gerais”, acerca da função e dos objetivos do Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana de Santos. O artigo 1º aponta para os objetivos do mesmo, que são “...a melhoria da qualidade de vida da população e o pleno desenvolvimento das funções social e econômica do Município, conforme determinada a Lei Orgânica” (Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana de Santos, artigo 1º). Para tal, o artigo 2 aponta a função do Plano Diretor e seu encaixe dentro do sistema de planejamento municipal santista, ao apontar que

“O Plano Diretor é o instrumento legal básico e estratégico da política de desenvolvimento do Município que estabelece as diretrizes de atuação dos agentes públicos e privados para a elaboração e consolidação dos Planos de Ação Integrada,

visando o *desenvolvimento sustentável*'. (Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana de Santos, artigo 2, grifo nosso)

Tal qual mencionado sobre o Plano Diretor Físico de Santos de 1968, esta versão do plano diretor local também apresenta termos bastante difundidos e que carecem de definição exata, como o “equilíbrio” e a “harmonia” entre os elementos da paisagem, e especialmente o “desenvolvimento sustentável”, como visto, apontado inicialmente nos objetivos do trabalho em questão. É possível, a partir desse momento, apontar sobre a deficiência de uma definição exata acerca deste polêmico termo, no entanto, uma revisão bibliográfica acerca de tal temática fugiria do escopo deste trabalho. O Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana de Santos de 1998, por sua vez, traz uma definição no parágrafo 1 do artigo referido, aproximando a idéia do “desenvolvimento sustentável” com a idéia já proposta anteriormente dos desafios do planejamento, que deve englobar todas as facetas possíveis do Espaço Geográfico (naturais, sociais, econômicas, políticas, etc.), apontando:

“Entende-se por desenvolvimento sustentável a compatibilização do desenvolvimento econômico e social com a preservação ambiental, garantindo a qualidade de vida e o uso racional dos recursos ambientais naturais ou não”. (Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana de Santos, artigo 2, § 1)

Nota-se tal preocupação mencionada em todos os trechos do trabalho estudado. Paradoxalmente, no entanto, o Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana de Santos de 1998 aponta para diretrizes básicas voltadas especificamente para cada um dos diferentes possíveis elementos da paisagem urbana, como as diretrizes voltadas para o “meio ambiente” (entendido aqui como os elementos naturais da paisagem), para o desenvolvimento econômico, o uso e ocupação do solo, a questão da habitação, dentre outros, como será visto com maiores detalhes a frente.

Além de objetivar proporcionar medidas de interação entre os elementos naturais e antrópicos, sob uma perspectiva de atingir o “desenvolvimento

sustentável”, como mencionado diversas vezes ao longo do texto, o plano diretor em questão aponta também como objetivos principais o estudo e a criação de parcerias público-privadas, no que concerne a obras estruturais e de serviços destinados ao desenvolvimento econômico ou social; a afirmação de Santos como pólo central da Região Metropolitana da Baixada Santista; e a garantia, através de um eficiente sistema vias de transporte, de fluidez territorial, para transporte e circulação de bens, mercadorias e passageiros. Não se perde de vista, no entanto, que todos os objetivos apregoados no trabalho em questão tem como metodologia a consideração de todos os aspectos da paisagem.

Os próximos artigos da lei em questão apontam para a divisão do território municipal de Santos em zonas específicas, a saber: área urbana, entendida como a área que dispõe de aparato urbano mínimo, como arruamento, rede de água e esgoto e instrumentos públicos e privados de serviços básicos diversos como escolas e postos de saúde; áreas de expansão urbana, entendidas como áreas de possível formação de estrutura urbana pré-estabelecida nas zonas anteriores, visto os possíveis impactos ambientais (naturais) provenientes de tal consolidação; e áreas de proteção ambiental concentradas basicamente na área continental do município, onde por decreto federal é vetado o incentivo à ocupações diversas, regulares ou irregulares, visto a concentração de elementos naturais nativos presentes e, em alguns casos, o que o plano chama de “áreas estratégicas” para a garantia da manutenção dos recursos naturais presentes no ecossistema em questão. O mapeamento de tais áreas é oferecido, ao final da lei, em escala 1:50.000. Destaca-se, no entanto, que em consulta à página oficial da Prefeitura Municipal de Santos, a mesma forma a qual obteve-se acesso à lei complementar n. 311, não foi possível a localização da planta em questão.

Em seguida, há que se destacar o apontamento dos quatro eixos básicos de planejamento do plano em questão, considerados pelo trabalho como “setores prioritários” do plano diretor: em ordem, são destacados como tais eixos o desenvolvimento do turismo, da área portuária, do comércio e da prestação de serviços e do incentivo à pesca. No mesmo capítulo, intitulado “da implantação e das áreas prioritárias de ação”, aponta-se as formas como se pretende implantar as idéias postas no trabalho em questão, juntamente com as diretrizes propostas nos

planos de ação integrada e nas leis específicas de disciplinamento. Os primeiros estão relacionados no artigo 18, a saber:

“São prioridade para o Município a implantação dos seguintes planos de ação integrada: I – plano de desenvolvimento turístico; II – plano de integração do Porto/Município; III – plano de otimização de trânsito e transporte; IV – plano de gestão ambiental; V – plano de atendimento à demanda habitacional; VI – plano de implantação do sistema integrado de informações municipais”. (Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana de Santos, artigo 18)

As leis específicas de disciplinamento, por sua vez, são relacionadas no artigo 29, que especificam, especialmente, normas disciplinadoras para uso, ocupação e parcelamento do solo, no que concerne aos diversos equipamentos urbanos possíveis, como vias e edificações, estabelecimento dos códigos de posturas e ambiental, criação das zonas de especial interesse social, e criação de códigos tributários.

Seguem-se artigos específicos para as diretrizes voltadas para os assuntos do planejamento considerados primordiais. O artigo 13 refere-se às diretrizes voltadas para o desenvolvimento econômico e social, apontando 8 metas a serem atingidas e que, grosso modo, destinam-se especificamente para parcerias e planos conjuntos do poder público local, tanto com as demais prefeituras da região da Baixada Santista, como com a iniciativa privada, para a geração de atrativos turísticos, urbanísticos, especialmente com a dinamização da área do porto, em nível local (entendido como o município de Santos) como regional (entendido como a região administrativa da Baixada Santista), esta uma das características centrais do Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana de Santos.

Sobre as diretrizes de uso e ocupação do solo, percebe-se herança do plano anterior de 1968 ao nível de detalhamento dado para tal questão, priorizando a delimitação das áreas urbana, de expansão urbana e de proteção ambiental, e adotando como critérios para o zoneamento urbanístico:

“a) estimular o adensamento da área urbana, dotada de serviços, infra-estrutura e equipamentos públicos ou privados, de forma a otimizar o aproveitamento da capacidade instalada

e reduzir os seus custos; b) promover a distribuição de usos e intensificação do aproveitamento do solo, de forma equilibrada em relação à infra-estrutura, aos transportes e ao meio ambiente, evitando a ociosidade ou a sobrecarga, a fim de otimizar os investimentos coletivos; c) propor e admitir novas formas de urbanização adequadas às necessidades decorrentes de novas tecnologias e modos de vida, inclusive para recuperação de áreas consideradas irregulares; d) otimizar o aproveitamento dos investimentos urbanos e gerar novos recursos, buscando reduzir progressivamente o déficit social representado pela carência de infra-estrutura urbana, de serviços e de moradia para a população; e) instituir, na área urbana, mecanismos e regras urbanísticas destinadas a estimular o adensamento de áreas com infra-estrutura ociosa; f) estimular a construção de habitações de interesse social; g) implantar mecanismos de incentivo à recuperação e conservação do patrimônio cultural, natural e construído; h) dotar as áreas do território do Município de infra e superestrutura necessárias ao seu desenvolvimento; i) estabelecer exigências e sanções para controle do impacto da implantação de empreendimentos que possam representar excepcional sobrecarga na capacidade de infraestrutura, inclusive viária ou danos ao ambiente natural e construído; j) desenvolver, através de instrumentos de incentivo, parcerias com a iniciativa privada, visando a implantação de programas de preservação, revitalização e urbanização do solo municipal”. (Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana de Santos, artigo 14)

Segue-se, no artigo 15, o apontamento das 19 diretrizes ambientais do planejamento público de Santos no período de vigência do plano em questão. Uma peculiaridade apontada por tais diretrizes, e que segundo levantamento bibliográfico realizado condiz com a realidade local, é que além do lançamento diferentes tipos de poluentes no ecossistema, a própria expansão urbana de Santos é apontada como agente significativo de impacto ao meio natural, de forma que, além da elaboração de políticas locais e regionais de preservação ambiental, é apontado também como medida de mitigação de tal degradação a fiscalização rigorosa acerca das leis formuladas de uso e ocupação do solo santista, como observado nas diretrizes VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV e XVI.

Ainda sobre as diretrizes ambientais, aponta-se para o compromisso firmado com a população local de informar rapidamente sobre quaisquer condições adversas dos elementos naturais, como a qualidade da água potável e para banho,

riscos iminentes de escorregamento de massa e enchentes, dentre outros. Além disso, é presente a afirmação de políticas conjuntas entre o poder público local, demais poderes regionais e órgãos privados para a adoção de medidas de precaução e remediação de possíveis impactos naturais realizados por ações humanas diversas.

O artigo 16, por sua vez, aponta para as nove diretrizes básicas para a garantia do sistema implantado de circulação e transporte na cidade. O que se nota em tal leitura é a preocupação com a garantia da fluidez territorial de Santos, especialmente nas áreas centrais da cidade, com pontos de estrangulamento que, segundo a própria lei, são presentes e constantes ao longo da cidade. Nota-se, também a preocupação com a intermodalidade e com a criação de corredores de carga diretos à área portuária, sem passagem pelo centro da cidade, afim de aliviar o tráfego local, novamente com parcerias entre órgãos públicos e privados, que, com estudos prévios, se encarrega também de gerar dispositivos de sinalização e obras viárias. No que concerne ao transporte coletivo público, no entanto, o trabalho é tanto quanto menos específico, ao apontar a necessidade de “... *estabelecer um sistema de transporte coletivo integrado física, operacional e tarifariamente*”. (Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana de Santos, artigo 16)

Encerrando a apresentação das diretrizes básicas do planejamento público local, o artigo 17 trata dos dez apontamentos acerca da questão habitacional de Santos. Em suma, as diretrizes referentes a tal questão reconhecem deficiências relativamente graves sobre a questão da moradia em Santos, e apontam, novamente com parcerias entre órgãos públicos e privados, a construção de habitações populares e a regularização fundiária de áreas até então irregulares, especialmente as mais afastadas da região central do município em questão e nas proximidades das zonas de expansão urbana e proteção ambiental.

Outros apontamentos relevantes são feitos nos artigos referentes ao Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana de Santos de 1998. Relata-se, por fim, que os artigos 19, 20 e 21 dispõem da articulação dos órgãos públicos locais para a implantação de um sistema de planejamento eficiente e dinâmico, e apontam para a criação de dois órgãos específicos, o CMDU (Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano) e a SEPLAN (Secretaria Municipal de Planejamento).

O primeiro é um órgão que tem por finalidade a aproximação da opinião popular para as questões referentes ao planejamento local de Santos, referentes aos diversos setores envolvidos para tal, como as políticas elaboradas, a articulação da sociedade civil dentre elas, e a viabilidade prática e financeira de tais medidas adotadas. O CMDU será constituído por membros da sociedade civil não remunerados para tal ocupação.

A SEPLAN, por sua vez, é órgão vinculado diretamente com a Prefeitura Municipal de Santos, e é formado por funcionários capacitados para atender as finalidades do órgão, a saber:

“I – coordenar e manter atualizado sistema de informações e cadastramento de interesse para o planejamento do Município, garantindo seu acesso aos munícipes; II – propor convênios, consórcios e termos de cooperação técnico-administrativa, visando a promoção de programas e a implantação de obras que envolvam a participação de outros municípios, entidades e esferas de governo; III – compatibilizar, quando do interesse do Município, os planos e projetos com as propostas regionais; IV – propor alterações na legislação do parcelamento, uso e ocupação do solo e nos demais diplomas normativos necessários à aplicação dos novos instrumentos para consecução dos objetivos e diretrizes do Plano Diretor; V – propor legislação para a criação do Fundo de Desenvolvimento Urbano, previsto na Lei Orgânica do Município; VI – coordenar as revisões do Plano Diretor; VII – assegurar a participação dos munícipes e de suas entidades representativas em todas as fases do processo de planejamento ambiental”. (Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana de Santos, artigo 22)

Destaca-se que o trabalho em questão aponta para a necessidade de criação dos órgãos descritos para propiciar “... o *adequado acompanhamento e controle*” (Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana de Santos, artigo 19), bem como, para “... *garantir a gestão democrática*” (Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana de Santos, artigo 19, parágrafo único), através de audiências, debates e consultas populares; e também com a realização de conferências, junto à órgãos públicos e privados de pesquisa, referentes a “... *assuntos de interesse urbano*” (Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana de Santos, artigo 19, parágrafo único).

O Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana de Santos de 1998 encerra-se apontando para o fato de que toda e qualquer revisão do mesmo, e toda e qualquer elaboração de leis específicas posteriores que seguem suas diretrizes, devem ser de livre acesso à população e aos órgãos interessados.

4 - Discussões

Após a apresentação detalhada dos planos diretores de Santos de 1968 e 1998, ancorado em revisão bibliográfica e em apresentação realizada da área de estudos, cabe a parte final do trabalho realizar uma comparação e uma análise das formas como tal planejamento público fora realizado na cidade em questão, destacando novamente os planos diretores como ferramentas que, se não trazem medidas efetivas de intervenção espacial e social a serem tomadas, apontam por outro lado as diretrizes básicas do planejamento a ser elaborado, de forma que traz em seu escopo de artigos e parágrafos uma visão detalhada sobre como a função do planejamento público é vista pelos responsáveis.

Para início, aponta-se para o fato de que ambos os trabalhos mostrados, com diferença de tempo de exatos 30 anos, carecem de especificações científicas acerca de certos termos empregados de ampla discussão no meio acadêmico, como o “desenvolvimento” (sem complementos), as “formas harmônicas da cidade” e, especialmente no caso do Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana de Santos de 1998, o “desenvolvimento sustentável”. As definições entendidas pelos autores dos trabalhos em questão, como no caso do último termo apontado, são passíveis de questionamentos e discussões diversas dentro do meio acadêmico e, dentro dele, da própria Geografia.

Destaca-se que o plano diretor em si deve ser uma ferramenta de apontamento de diretrizes básicas para o planejamento, a pontuar a visão que se deve ter para as ações a serem tomadas, e que por isso, mesmo não se tratando de um texto acadêmico, ao contrário, é um texto jurídico, deve trazer minimamente certo rigor científico, para esclarecer quaisquer dúvidas pendentes a quem os consultar.

É necessário pontuar o que se acredita ser a principal característica dos planos diretores apresentados e descritos, a visão do ordenamento do uso e ocupação do solo, através dos zoneamentos e recursos paisagísticos, que por sua vez, garantiriam por si só o desenvolvimento econômico e social da cidade. Tais idéias são apresentadas especialmente no Plano Diretor Físico de Santos de 1968, de elaboração dos arquitetos Aníbal Martins Clemente e Oswaldo Corrêa Gonçalves, que traz consigo um extenso trabalho de zoneamento urbano, com

áreas destacadas para o uso exclusivo de habitação, trabalho, lazer, recreação e serviços, bem como, com um extenso plano de circulação da cidade, com o mapeamento das vias existentes e planejamento de novas vias de circulação, devidamente hierarquizadas em similaridade com a proposta da Carta de Atenas.

Tal visão não é, de fato, tão equivocada, como podem apontar alguns pesquisadores. É inquestionável, em dias atuais, a importância da fluidez territorial para uma cidade do porte e da importância de Santos para a dinâmica estadual e nacional, por sua característica de pólo de escoamento produtivo, e por isso, faz-se necessário, dentro da área urbana, o surgimento de novos artifícios de circulação de pessoas e, principalmente, de cargas. Lembra-se também, que uma cidade com vias de circulação bem definidas e que permitam acesso fácil à toda a cidade, bem como às áreas de escoamento, são atrativas de novos empreendimentos de serviços e de produção variados, o que garante geração de empregos e maior arrecadação de impostos municipais. Da mesma forma, o projeto dos arquitetos para os aspectos paisagísticos da cidade também tem relevância no que tange a qualidade de vida da população, por permitir melhor circulação de ventos e incidência do sol nas residências e edifícios de usos mistos, afim de melhorar os aspectos sanitários da cidade.

No entanto, a existência de um processo punitivo para empreendimentos que ferem a ordenação imposta pelo plano induz o questionamento sobre a organicidade das relações sociais dentro da cidade, a partir do momento em que força mudanças estruturais em edifícios e residências que se instalaram na região mesmo em período anterior à elaboração das diretrizes do plano diretor, de forma espontânea.

Ainda sobre o tratamento dado para as vias de circulação, nota-se que em ambos os planos tal premissa é considerada primordial para o desenvolvimento econômico e social da cidade. No entanto, pouco é especificado sobre a ampliação dos modos de transporte coletivo, o que pode evidenciar em Santos suas características de cidade com vocação para o turismo e para o escoamento de cargas à zona portuária.

Uma diferença a ser apontada sobre os planos diretores analisados consiste na forma como foram apresentados quando de sua elaboração. O Plano Diretor

Físico de 1968 aponta para as diretrizes básicas para o planejamento urbano, trazendo em seu escopo o conjunto completo das leis elaboradas para os diferentes aspectos da cidade, como a circulação, a habitação, o zoneamento, dentre outros. Tal fato não é constatado quando da publicação do Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana de Santos de 1998, que mostra somente as diretrizes básicas do planejamento, e aponta para as leis específicas dos mesmos aspectos que, na ocasião, ainda seriam elaboradas.

Necessário também é entender o contexto histórico de quando da elaboração de cada um dos planos diretores em questão, bem como, a repercussão causada na sociedade local sobre cada um dos trabalhos descritos. Sobre este aspecto, nota-se grandes diferenças no que consiste do processo histórico de redação de cada um dos trabalhos apontados.

Quando da elaboração do Plano Diretor Físico de 1968, é sabido que o país atravessava o contexto político das ditaduras militares, que herdaram de governos anteriores a idéia do nacional-desenvolvimentismo, de que o Brasil precisava crescer economicamente, através da industrialização crescente que ocorria, especialmente, no Estado de São Paulo. Tendo Santos como o principal ponto de escoamento produtivo do país, justifica-se em partes a extensa revisão elaborada acerca das vias de circulação, com toda a hierarquização proposta de acordo com a Carta de Atenas, como NUNES (1999) apontou em artigo publicado. Da mesma forma, a cidade de Santos se engajava no desenvolvimento proposto como o ideal pelos governos militares, e seu zoneamento urbano, aliado ao planejamento das vias de circulação, apontavam para a atração de novos empreendimentos privados na cidade.

Do mesmo modo, o planejamento apontado para a cidade, da forma como foi elaborado, pode ser considerado exemplo do que VILLAÇA (2005) apontou como um trabalho de planejamento de prestígio para as elites locais, no excerto reproduzido abaixo:

“Desde então a idéia do Plano Diretor alastrou-se entre nós com grande intensidade e rapidez passando a ser adotada, defendida e prestigiada pela elite da sociedade brasileira, especialmente por arquitetos e engenheiros ligados a problemas urbanos, políticos, cursos universitários diversos,

empresários (principalmente os do setor imobiliário) e pela imprensa”. (VILLAÇA, 2005, p. 10)

Destaca-se que, a época, o exercício de planejamento público era amplamente dotado do pensamento deste como a “salvação” para as mazelas da cidade, de forma que planejar a cidade trazia referência de status aos planejadores. Aponta-se que o plano diretor, visto em tal visão como uma espécie de livro de preceitos a serem seguidos para tal “ordem ao caos”, de fato não tem tal poder “miraculoso”, como aponta VILLAÇA (2005) abaixo:

“Nossa sociedade está encharcada da idéia generalizada de que o Plano Diretor (na concepção ampla) é um poderoso instrumento para a solução de nossos problemas urbanos, na verdade indispensável, e que, em grande parte, se tais problemas persistem é porque nossas cidades não tem conseguido ter e aplicar esse miraculoso plano diretor”. (VILLAÇA, 2005, p. 10)

O Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana de Santos de 1998, por sua vez, apresenta-se em outro contexto histórico, com diferenças bastante significativas com relação ao trabalho anterior. Ao ano de 1998, já com a democracia instaurada no Brasil, os problemas a serem encarados pelas elites intelectuais era o da ampla degradação natural mundial, bem como a fadiga do sistema urbano. As diversas conferências mundiais realizadas nas décadas de 80 e 90 para a discussão de tal temática apontam para o fato de que há uma degradação exacerbada dos elementos naturais, e a elaboração da Agenda 21 na conferência Rio 92 dá as diretrizes básicas para o “desenvolvimento sustentável” e aponta como obrigação dos órgãos gestores locais a implantação de um sistema de planejamento que abarque tais questões, garantindo a conservação máxima possível dos elementos naturais e, simultaneamente, gerindo as dinâmicas humanas presentes no recorte territorial a ser planejado da melhor forma possível, como aponta SANTOS (2004) abaixo:

“Obviamente, as premissas de planejamento caminharam paralelas, com o objetivo de responder aos novos rumos. Assim, muitos conceitos relativos a novos princípios de desenvolvimento passaram a ser gradativamente incorporados aos planejamentos, como a perspectiva de esgotamento dos

recursos naturais, a evolução com que a vida vem alterando o meio ambiente, o conceito de qualidade de vida distinto do de padrão de vida, a degradação do meio medida pela capacidade de suporte e sistemas de autocontrole, ou a noção de recursos versus serviços ambientais e tecnológicos”. (SANTOS, 2004, p. 19)

Analisando o caso de Santos, nota-se que o crescimento da cidade nesses 30 anos que separam um trabalho do outro, criou expressivos problemas naturais e urbanos. Na região central da cidade, os principais problemas urbanos atingem as áreas naturais de enchente, que atravancam a circulação de pessoas e cargas, bem como, as áreas de maior circulação de veículos apresentam altos índices de congestionamento. Na porção periférica da cidade, por sua vez, os maiores problemas urbanos se concentram nas áreas de escorregamentos de massa, do forma que não são raros os eventos históricos que proporcionaram perda de bens individuais, quando não, de vidas humanas.

Sobre os impactos no meio natural, aponta-se uma área densamente urbanizada em ambas as porções da cidade, o que interrompe, em vários sentidos, a dinâmica natural dos morros ocupados irregularmente em áreas de grande complexidade biológica e geomorfológica, assim como, as várzeas impermeabilizadas dos rios, que interfere na dinâmica hídrica local.

Destaca-se também que, especialmente pelas problemáticas apontadas, a cidade de Santos perdeu, ao longo do tempo, boa parte de seu prestígio como pólo turístico do Estado de São Paulo, como aponta LUCHIARI (1997) abaixo:

“Esse processo de destruição do meio ambiente destrói também a lógica do funcionamento e da expansão do turismo. Este, como atividade subordinada ao capital, gera os mesmos problemas espaciais, ambientais, sócio-econômicos do desenvolvimento urbano clássico, apenas com algumas peculiaridades”. (LUCHIARI, 1997, p. 71)

Dessa forma, o Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana de Santos de 1998 apresenta seus quatro eixos principais de ação, a saber: o turismo, a área portuária, o comércio e a prestação de serviços e o incentivo à pesca. Sobre o segundo eixo temático, a zona portuária, o destaque é dado em ambos os planos

diretores, de forma a consolidar a importância dessa atividade para o desenvolvimento econômico e social da cidade.

Uma maior capacidade analítica pode ser feita a partir da observação do **quadro 1** abaixo, que compara diversos aspectos relevantes dos trabalhos apresentados.

Quadro 1 – Comparação sintética entre os Planos Diretores de Santos elaborados em 1968 e 1998

É mister destacar, no entanto, que os quatro eixos temáticos do planejamento de Santos elaborado no Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana de Santos de 1998 não abrangem diretamente as questões sociais da cidade, especialmente no que concerne aos problemas causados pelas características naturais locais. A leitura do trabalho em questão não permitiu o apontamento de especificidades no que concerne ao desenvolvimento de políticas públicas voltadas para as questões referentes à habitação, saúde, geração de empregos, lazer, dentre outros aspectos sociais importantes para a população santista.

Da mesma forma, aponta-se para a criação, em 2001, dos órgãos mencionados no trabalho de 1998, o CMDU (Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano) e o SEPLAN (Secretaria Municipal de Planejamento).

Juntamente com eles, no entanto, destaca-se a criação pela lei n. 1954 de 2001 de mais um órgão vinculado ao planejamento público, com mesma relevância dos órgãos anteriores, o CDES (Conselho de Desenvolvimento Econômico de Santos), cujas competências são descritas no site da Prefeitura Municipal de Santos, a saber:

“Apoiar o planejamento econômico do Município, criando atributos e incentivo ao fomento e à captação de recursos financeiros nos âmbito estadual, federal e até internacional para projetos e programas socioeconômicos que venham contribuir para o desenvolvimento de Santos; discutir soluções para a geração de empregos e renda; propor planos de integração do Porto ao Município; e propor e acompanhar programas que favoreçam o acesso a linhas de crédito e investimento para empreendimentos de pequeno e médio porte”. (site da Prefeitura Municipal de Santos)

Tais evidências, considerando-se novamente o contexto histórico no qual os trabalhos em questão foram elaborados, evidencia o Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana de Santos de 1998 como uma possível releitura do Plano Diretor Físico de 1968, elaborado em contexto histórico que, como já visto, evidencia os aspectos urbanísticos, de circulação e econômicos da cidade. Sobre isso, não se nota no trabalho de 1998 muitas significativas mudanças na maneira como é vista a tarefa do planejamento público local.

Sobre essa forma de planejamento público, a observação atenta da paisagem de Santos permite algumas constatações. De fato, percebe-se na cidade um alto grau de urbanização consolidada e zoneada de acordo com os critérios selecionados pelo Plano Diretor Físico de 1968, com grande semelhança do traçado urbano com as plantas elaboradas por Aníbal Martins Clemente e Oswaldo Corrêa Gonçalves.

Nota-se, no entanto, que tal ordenamento e disciplinamento espacial não atinge as áreas periféricas da cidade, especialmente nas encostas dos morros, como se pode notar nos bairros do Morro da Caneleira e Morro de São Bento, as áreas de maior concentração de habitações de baixa renda, parcela significativa do contingente populacional santista, de traçado urbano absolutamente irregular e com graves problemas de oferta de serviços básicos para a população. Dessa forma,

questiona-se as finalidades das intervenções feitas pelo planejamento público local, através das diretrizes básicas apontadas pelos planos diretores em questão.

É bem sabido que a ocupação de tais localidades, bem como do Morro de Santa Teresinha, remete a período anterior ao Plano Diretor Físico de Santos de 1968. Da mesma forma, deve-se também considerar as feições geomorfológicas apresentadas nas localidades apontadas, visto que torna-se verdadeiro entrave o desenho de um traçado urbano “racional”, como proposto pelo trabalho em questão. O que se coloca em questionamento, aqui, é a eficiência de um planejamento urbano que trata especificamente de questões urbanísticas e paisagísticas como propulsionadoras de desenvolvimento social, como colocado anteriormente.

Da mesma forma, a procura por material público disponibilizado para consulta, para a elaboração deste trabalho, mostra também a falta de acessibilidade às pesquisas elaboradas para o desenvolvimento dos planos diretores, bem como, às leis diversas criadas em período posterior a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana de Santos de 1998, de forma que, diferentemente do ocorrido em 1968, as leis são publicadas no Diário Oficial e disponibilizadas a consulta posterior apenas em formato digital. Além de apontar a desorganização do site onde foram encontradas as leis (os índices remissivos apontam somente a numeração e a data de cada lei, sem no entanto apontar o assunto ou o título de cada uma delas), é necessário frisar que este é um veículo de pouco acesso à população em geral, sendo acessível somente para os que dispõem do uso de um computador.

Há que se apontar que uma nova revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana de Santos de 1998 está em fase de elaboração, por parte dos órgãos da Prefeitura Municipal de Santos envolvidos na questão do planejamento público, em especial o PRODESAN (sigla para Progresso e Desenvolvimento de Santos). A consulta aos sites de tais órgãos permite o destaque para uma ferramenta importante do planejamento público que, até então, não havia sido inferida nas questões, o “Santos Digital”. Trata-se de um extenso banco de dados georreferenciados da cidade, afim de gerar mapeamentos e projetos diversos, visando:

"Ordenamento e administração do território, recadastramento de imóveis e empresas, localização de equipamentos e serviços públicos, identificação de público-alvo de políticas públicas, gestão ambiental, gerenciamento do sistema de trânsito e transportes, comunicação entre o poder público e os munícipes". (Prefeitura Municipal de Santos)

Na atual proposta, a ser encaminhada para análise final em junho de 2010 (informação fornecida por funcionária do SEPLAN em 19.11.2009), apontam-se sete vetores de desenvolvimento, em detrimento dos quatro eixos aplicados em 1998 e já apontados em outro período. São eles: meio ambiente, desenvolvimento urbano, turismo, pesquisa e desenvolvimento, energia, logística e a relação porto-indústria, abarcando, dessa forma, assuntos que se remetem pouco mais para as questões de relevância social da cidade.

Destaque é dado para o longo período de tempo até então utilizado para a criação das diretrizes básicas do planejamento, que neste momento já ultrapassa em muito o período de revisão de planos diretores estipulado pelo Estatuto da Cidade, de dez anos. O resultado, no entanto, será um conjunto de idéias dos órgãos destinados para tal com as audiências públicas que ocorrem neste período na cidade, de forma que, espera-se, o próximo plano diretor da cidade de Santos tenha um caráter tanto quanto diferente do trabalho já apresentado.

5 - Considerações finais

Após apresentação e comparação dos planos diretores de Santos em dois momentos distintos da história da cidade, pretende-se responder à questão levantada quando do início desta análise: apontar se, de fato, o planejamento público na área de estudos deste trabalho responde às demandas internas, naturais e sociais em conjunto, da cidade, ou se tal planejamento tem como prioridade a garantia de Santos como uma cidade de extrema importância para a produção do planalto.

Ressalta-se de antemão que não é possível a dissociação de ambos os aspectos, visto que a dinâmica de escoamento do Porto de Santos é intrinsecamente relacionada com o desenvolvimento econômico e social interno da cidade, visto os benefícios de ordem social trazidos por tal empreendimento, no que concerne à geração de empregos, arrecadação de impostos, dentre outros aspectos que podem ser apontados para a relação entre o porto e a população local, regulados ao mesmo tempo pelas ações planejadoras dos órgãos públicos. Levianidade pensar a realidade de forma tão maniqueísta.

Da mesma forma, leviano seria também entender as formas como o planejamento público se dá na cidade de forma a contemplar somente um ou outro aspecto da realidade local. É sabido, as alterações espaciais que beneficiam a área portuária também traz benefícios de ordem social, por exemplo, a construção ou ampliação de uma via de acesso ao Porto de Santos, que certamente traria também alívio para a população que circula diariamente pela malha viária santista, com grandes problemas de congestionamento, especialmente em épocas de aumento da atividade turística local. Na outra mão, tem-se que uma população satisfatoriamente abastecida com os serviços básicos locais também é benéfico para a atividade portuária, na medida em que aumenta a qualidade de vida da população, dentre eles, os funcionários do porto. De forma que, para esta análise, em hipótese alguma pretende-se apontar um planejamento que faça visão exclusiva de um ou outro aspecto levantado.

No entanto, há que se ressaltar alguns aspectos já apontados que mostram uma realidade, do ponto de vista dos órgãos responsáveis pelo planejamento local, que não pode ser vista de maneira tão integrada ou integradora. Ao se observar

que o planejamento local, desde o Plano Diretor Físico de 1968, traz como premissas básicas o urbanismo e o paisagismo local, e este como propulsor natural do desenvolvimento das relações sociais existentes naquele recorte espacial, ausenta-se da competência dos órgãos gestores a promoção de tal desenvolvimento social, e desloca-se a discussão para outros fins que não o fortalecimento do sistema de serviços públicos básicos para a população local, este, em grande parte proporcionado pela iniciativa privada, como previsto pelo Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana de Santos de 1998, a releitura do trabalho anterior.

Da mesma forma, aponta-se para o já mencionado aspecto do planejamento urbanístico de Santos que é o de não abranger todas as áreas da cidade. A paisagem, com seus aspectos naturais e sociais, mostra-se absolutamente diferentes na porção central, com sua ampla rede de circulação e oferta de serviços; e na porção periférica, à beira dos morros de traçado urbano completamente desordenado, justamente a que mais sente os efeitos da tão complexa dinâmica natural local.

São evidências bastante significativas para, se não apontar com clareza para um planejamento única e exclusivamente voltado para tal, mostrar a visão do planejamento urbano de Santos com principal vocação para a garantia do desenvolvimento econômico da cidade através de sua vocação histórica para o escoamento produtivo da região do planalto paulista, como já evidenciou PENTEADO (1964), abaixo:

“(...) E tanto isso é verdade que, perto de um quarto de século levou Santos para entrosar-se, de fato, com o grande movimento de renovação que então se apoderara do planalto paulista”. (PENTEADO, 1964, pp. 29-30)

Considerando-se a discussão ora apresentada, este trabalho teve também por objetivos lançar a luz sobre algumas questões referentes a complexa tarefa do planejamento público, buscando contribuir para uma reflexão quanto aos mecanismos gestores do espaço público, tendo o Plano Diretor como cerne desta discussão, entende-se que tais questões necessitem de trabalhos mais específicos de cunho científico, e que venham contribuir para uma maior discussão quanto à

temática abordada. Acredita-se que os objetivos alçados no início dessa pesquisa forma atingidos satisfatoriamente.

6 - Referências Bibliográficas

ABREU, M. A. *Pensando a cidade no Brasil do passado*. In: CASTRO, I. E., GOMES, P. C. C. e CORREA, R. L. (orgs). **Brasil: questões atuais da reorganização do território**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002

AB´SABER, Aziz Nacib. **Domínios Morfoclimáticos do território brasileiro**. São Paulo: Edusp, 1965.

AB´SABER, Aziz Nacib. **O que é ser geógrafo**. São Paulo: Moderna, 2007.

ACSELRAD, H. *Sentidos da sustentabilidade humana*. In: ACSELRAD, H. (org). **A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001

AJARA, C. *A abordagem geográfica: suas possibilidades no tratamento da questão ambiental*. In: MESQUITA, O. V. e SILVA, S. T. (orgs) **Geografia e questão ambiental**. Rio de Janeiro: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, 1993

AMORIM, Raul Reis. **Análise Geoambiental com ênfase aos setores de encosta da área urbana de São Vicente-SP**. Campinas: 2007. Tese de mestrado em geografia – Instituto de Geociências da UNICAMP.

ARAUJO, T. B. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro, heranças e urgências**. Rio de Janeiro: Revan, 2000

AZEVEDO, A. **Geografia do Brasil, bases físicas, vida humana e vida econômica**. São Paulo: Editora Nacional, 1980

BANDEIRA, P. S. *Institucionalização de Regiões no Brasil*. In: **Ciência e Cultura (SBPC)**, v. 511, p. 34-37, 2006.

BECKER, B. K. e EGLER, C. A. G. **Brasil, uma nova potência regional na economia mundo**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998. 3ª ed.

BRAGA, R. *Plano diretor municipal: três questões para discussão*. In: **Caderno do Departamento de Planejamento (Faculdade de Ciências e Tecnologia – UNESP)**, Presidente Prudente, vol. 1, n. 1, Agosto de 1995, pp. 15-23

BIRKHOLZ, L. B. *Evolução do conceito de planejamento territorial*. In: BRUNA, G. C. (org). **Questões de organização do espaço regional**. São Paulo: Nobel, 1983

CAIADO, A. S. C. *Dinâmica socioespacial e a rede urbana paulista*. In: **Revista São Paulo em Perspectiva**. v. 9, n. 3, 1995 – SEADE/SP

CANO, W. **Raízes da concentração industrial em São Paulo**. Campinas: UNICAMP / IE, 1998. 4ª ed.

CARLOS, A. F. A. **A cidade**. São Paulo: Contexto, 2001. 5ª edição.

CARMO, E. S., GADOTTI, G. A. e BÓIA, Y. T. K. *Análise comparada da evolução de sítios turísticos: Santos (SP) e Balneário Camboriú (SC)*. In: **Revista Turismo, Visão e Ação**, ano 2, n. 3, abr/set – 1999, pp. 27-40

CASTELLS, M. **A questão urbana / Manuel Castells, tradução de Arlene Caetano**. Ed. rev, acompanhada de posfácio (1975). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983

CASTRO, I. E. *O problema da escala*. In: CASTRO, I. E, GOMES, P. C. C e CORRÊA, R. L. **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1995

COLANTONIO, F. C. **A questão metropolitana da Baixada Santista: 25 anos de mudanças sócio-econômicas na região**. Monografia de conclusão de curso em Economia. Campinas: Instituto de Economia / UNICAMP, 2005

CORREA, R. L. *Meio ambiente e a metrópole*. In: MESQUITA, O. V. e SILVA, S. T. (orgs) **Geografia e questão ambiental**. Rio de Janeiro: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, 1993

CORREA, R. L. **Região e organização espacial**. São Paulo: Ática, 1990

CORREA, R. L. *Metrópoles, corporações e espaço: uma introdução ao caso brasileiro*. In: CASTRO, I. E., GOMES, P. C. C. e CORREA, R. L. (orgs). **Brasil: questões atuais da reorganização do território**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002

DÉAK, C. e SCHIFFER, S. **Globalização e estrutura urbana**. São Paulo: HUCITEC / FAPESP, 2004

DEMANGEON, A. **Problèmes de géographie humaine**. Tradução de Jaci Silva Fonseca. 1952. (extraído da internet).

GODARD, O. **Ecodevelopment News Paris**. Paris: CIRED, n. 35, dez. 1985

GOMES, H. *Geografia e planejamento*. In: **Boletim Goiano de Geografia**. Goiânia, n. 1, p. 114-129, 1981

GUERRA, A. T. et al. **Impactos ambientais urbanos no Brasil**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

ISNARD, H. **O espaço geográfico**. Tradução de João Victor G. da Silva Pereira. Coimbra/PT: Livraria Almedina, 1982

JACOBS, J. **Morte e vida das grandes cidades**. Tradução de Carlos S. Mendes Rosa. São Paulo: Martins Fontes, 2000

JAKOB, A. **Análise demográfica da constituição do espaço urbano da região da Baixada Santista no período de 1960-2000.** Tese de doutorado. Campinas: IFCH / UNICAMP, 2003.

LACOSTE, Y. **La Géographie, Ça sert d'abord, pour faire la guerre.** Paris: 3 e/d, La Découverte, 1985, 1ª ed, 1976

LANNA, A. L. D. **Uma cidade na transição, Santos: 1870-1913.** São Paulo: HUCITEC / Prefeitura Municipal de Santos, 1996.

LATOUR, B. **Jamais fomos modernos: ensaio de antropologia simétrica.** Tradução de Carlos Irineu da Costa. Rio de Janeiro: Ed. 34, 1994

LE CORBUSIER, **A Carta de Atenas.** Tradução de Rebeca Scherer. São Paulo: HUCITEC / EDUSP, 1993

LENCIONI, S. *Reestruturação urbano industrial no Estado de São Paulo: a região da metrópole desconcentrada.* In: **Espaço e debates**, n. 38, 1994, p. 54-61

LIMA, C. A. *Notas a respeito de transformações do planejamento urbano-regional frente a metamorfoses socioambientais.* In: **Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n. 10, p. 155-160, jul/dez. 2004. Editora UFPR

LIMA, R. G. de. *Análise do tratamento das questões referentes ao meio ambiente e as características físicas do território no planejamento público das cidades paulistas - estudo de caso de São Vicente (SP).* In: **Anais do XII Simpósio Brasileiro de Geografia Física e Aplicada.** Natal/RN: UFRN, 2007

LEFEBVRE, H. **O Direito à Cidade.** Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 1991.

LENCIONI, S. *Reestruturação urbano industrial no Estado de São Paulo: a região da metrópole desconcentrada.* In: **Revista Espaço & Debates.** N.38, 1994. p.54-61.

LOEB, Roberto. *Aspectos do planejamento territorial urbano no Brasil.* In: LAFER, Betty Mindlin. **Planejamento no Brasil.** São Paulo: Perspectiva, 1970, p. 139-160

LUCHIARI, M. T. D. P. *Turismo, natureza e cultura caiçara: um novo colonialismo?* In: SERRANO, C. M. T. et all. **Viagem à natureza: turismo, cultura e ambiente.** São Paulo: Papirus, 1997.

LYNCH, B. D. *Instituições internacionais para a proteção ambiental: suas implicações para a justiça ambiental em cidades latino-americanas.* In: MARICATO, E. *Brasil 2000: qual planejamento urbano?* In: **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, ano XI, n. 1 e 2, 1997

MAIA, F. P. **Plano regional de Santos.** Santos/SP: Prefeitura Municipal de Santos 1950.

MATTOS, D. L. *O parque industrial paulistano*. In: AZEVEDO, A. (org). **A cidade de São Paulo, estudos de geografia urbana**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1958) – Volume III

MATUS, C. **Política, planejamento e governo**. Brasília: IPEA, 1993

MENDONÇA, F. **Geografia e meio ambiente**. São Paulo: Contexto, 1993

MORAES, A. C. R. **Ideologias geográficas: espaço, cultura e política no Brasil**. São Paulo: HUCITEC, 1988

MORAES, A. C. R. **Meio ambiente e ciências humanas**. São Paulo: HUCITEC, 1994

MORAES, A. C. R. **Contribuição para a gestão da zona costeira no Brasil: elementos para uma geografia do litoral brasileiro**. São Paulo: HUCITEC, 1999

MORAES, A. C. R. **Bases da formação territorial do Brasil, o território colonial brasileiro no “longo” século XVI**. São Paulo: HUCITEC, 2000

MUMFORD, L. **A cidade na história: suas origens, suas transformações, suas perspectivas**. Tradução de Neil R. da Silva. Belo Horizonte: Itatiaia, 1965

NYGAARD, P. D. **Planos diretores de cidades, discutindo sua base doutrinária**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2005

NUNES, L. A. de P. *Textos do Urbanismo Moderno no Plano Diretor Santos – 1968*. In: **III Seminário DoCoMoMo Brasil – IV Biental Internacional de Arquitetura, 1999, SP**. São Paulo: DoCoMoMo Brasil, 1999, pp. 1-14

OLIVEIRA, F. L. de. *Sustentabilidade e competitividade: a agenda hegemônica para as cidades do século XXI*. In: ACSELRAD, H. (org). **A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001

PENTEADO, A. R. *A ilha de São Vicente*. In: **A Baixada Santista, aspectos geográficos**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1964

PETRONE, P. *São Paulo no século XX*. In: AZEVEDO, A. (org). **A cidade de São Paulo, estudos de geografia urbana**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1958) – Volume II

Plano Diretor do Município de Campinas, 1991

RACINE, J. B, RAFFESTIN, C e RUFFY, V. *Escala e ação, contribuições para uma interpretação do mecanismo de escala na prática da Geografia*. In: **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, 45(1), pp. 123-135. Jan/Mar, 1983

RIBEIRO, Ana C. T. *O ensino do planejamento urbano e regional: propostas à ANPUR*. In: **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 4, N. ½ - Maio / Novembro 2002, p. 63-74.

RODRIGUES, Adyr A. B. **Turismo e espaço: rumo a um conhecimento transdisciplinar**. São Paulo: HUCITEC, 1997

RODRIGUES, A. M. *A produção e o consumo do espaço para o turismo e a problemática ambiental*. In: YAZIGI, E. et all. **Turismo: espaço, paisagem e cultura**. São Paulo: HUCITEC, 1996, pp. 55-62

RODRIGUES, A. M. **A produção do e no espaço: a problemática ambiental urbana**. São Paulo: HUCITEC, 1998

RODRIGUES, A. M. *A dinâmica ambiental e a Geografia Urbana*. In: VASCONSELOS, P. e MELLO E SILVA, S. B. (Org.). **Novos Estudos de Geografia Urbana Brasileira**. Salvador: Editora da Universidade Federal da Bahia, 1999, v. , p. 33-50.

ROSS, J. L. S. (org). **Geografia do Brasil**. 5ª edição, rev. e ampl. São Paulo: USP, 2005

SACHS, I. **Espaços, tempos e estratégias do desenvolvimento**. Tradução de Luiz Leite de Vasconcelos e Eneida Araújo. São Paulo: Vértice, 1986

SANTOS. *Lei nº 3529, de 16 de abril de 1968. Institui o Plano Diretor Físico do Município de Santos, suas normas ordenadoras e disciplinadoras e dá outras providências. Parte Oficial [A Tribuna]*. Santos, 27 de abril de 1968. Separata.

SANTOS, M. **Economia espacial: críticas e alternativas**. São Paulo: HUCITEC, 1979

SANTOS, M. (org.). **Novos rumos da geografia brasileira**. São Paulo: HUCITEC, 1982

SANTOS, M. **A natureza do espaço, técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: HUCITEC, 1992

SANTOS, M. e SILVEIRA, M. L. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2001. 2ª edição.

SANTOS, R. F. dos. **Planejamento ambiental: teoria e prática**. São Paulo: Oficina de textos, 2004

SERRA, N. E. **A Baixada Santista: seus problemas e soluções**. Santos/SP: "A Tribuna" de Santos – Jornal e Editora Ltda, 1985

SILVEIRA, L. F. B. *Planejamento urbano e soberania civil*. In: SOUZA, M. A. et all. (orgs). **Metrópole e globalização: conhecendo a cidade de São Paulo**. São Paulo: Editora CEDESP, 1999

SINGER, P. **Economia política da urbanização**. São Paulo: Contexto, 1998

SOUZA, M.L. (org) **Mudar a cidade: uma introdução ao planejamento e à gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006

SMITH, N. *Contornos de uma política espacializada: do veículo dos sem-teto e produção de escala geográfica*. In: ARANTES, A. (org). **O Espaço da diferença**. São Paulo: Papyrus Editora, 1997

VAINER, C. *Pátria, empresa e mercadoria*. In: ARANTES, O., VAINER, C. e MARICATO, E. (orgs). **A cidade do pensamento único, desmanchando consensos**. Petrópolis/RJ, Editora Vozes, 2002

VAINER, C. *Utopias urbanas e o desafio democrático*. In: **Revista paranaense de desenvolvimento**. Curitiba, n. 105, p. 25-31, jul/dez. 2003

VILLAÇA, F. **As ilusões do plano diretor**. (divulgado apenas pela internet). 2005.

VILLAÇA, F. *Dilemas do Plano Diretor*. In: Fundação Prefeito Faria Lima - Cepam. **O Município no século XXI: cenários e perspectivas**. Ed. Especial, São Paulo, p. 237-247, 1999.

VILLAÇA, F. *Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil*. In: DÉAK, C. e SCHIFFER, S. R. (orgs). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Fupam, Edusp, 1999, p. 169-243

Sites consultados:

- **Agência Metropolitana da Baixada Santista:** www.agem.sp.gov.br
- **Fundação SEADE:** www.seade.sp.gov.br
- **IBGE:** www.ibge.gov.br
- **Porto de Santos:** www.portodesantos.com.br
- **Prefeitura Municipal de Santos:** www.santos.sp.gov.br
- **Wikipedia:** www.wikipedia.org.br